

Об утверждении Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы

Постановление · № 762 · от 28.06.1996 · Правительство Российской Федерации · Утратил силу

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 28 июня 1996 г. N 762

г. Москва

Об утверждении Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 24 мая 1996 г. N 775 "О Федеральной комплексной программе развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы" Правительство Российской Федерации постановляет :

1. Утвердить Федеральную комплексную программу развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы (далее именуется - Программа).
2. Определить Министерство строительства Российской Федерации государственным заказчиком Программы.

Министерству строительства Российской Федерации в установленном порядке решить вопрос о передаче на договорной основе Союзу малых городов России части функций государственного заказчика Программы.

3. Министерству экономики Российской Федерации включить Программу в перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета.
4. Министерству экономики Российской Федерации, Министерству финансов Российской Федерации и другим заинтересованным федеральным органам исполнительной власти предусматривать ежегодно, начиная с 1997 года, при формировании проектов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и федерального бюджета выделение средств для финансирования Программы.
5. Рекомендовать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления учитывать положения Программы при разработке и реализации целевых федеральных и региональных программ, связанных с развитием малых и средних городов.
6. Министерству строительства Российской Федерации совместно с Союзом малых городов России ежегодно представлять в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации Программы.

Председатель Правительства

Российской Федерации В. Черномырдин

УТВЕРЖДЕНА

постановлением Правительства

Российской Федерации

от 28 июня 1996 г.

N 762 ФЕДЕРАЛЬНАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА развития малых и средних городов

Российской Федерации

в условиях экономической реформы

ПАСПОРТ Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов

Российской Федерации в условиях экономической реформы
Наименование Программы - Федеральная комплексная программа
развития малых и средних городов
Российской Федерации в условиях
экономической реформы
Дата принятия решения о - поручения Правительства Российской
разработке Программы Федерации от 13 марта 1993 г.
N ЮЯ-П11-09396 и от 31 июля 1995 г.
N ОС-П20-23042
Дата ее утверждения - постановление Правительства
Российской Федерации от 28 июня
1996 г. N 762
Государственный заказчик - Министерство строительства
Программы Российской Федерации
Основной разработчик - Союз малых городов Российской
Программы Федерации
Цели и задачи Программы, - обеспечение выхода из кризиса и
важнейшие целевые создание условий для устойчивого
показатели саморазвития малых и средних
городов в период формирования
рыночных отношений
Сроки и этапы реализации - I этап - 1997-1998 годы -
Программы осуществление первоочередных и
неотложных мероприятий по
поддержке жизнеспособности и
стабилизации
социально-экономического
положения малых и средних
городов;
II этап - 1999-2000 годы -
обеспечение
социально-экономического подъема
малых и средних городов,
совершенствование новых
экономических и социальных
структур городского саморазвития;
III этап - 2001-2005 годы -
обеспечение устойчивого
саморазвития малых и средних
городов Перечень подпрограмм и - комплекс первоочередных мер основных мероприятий
государственной поддержки:
неотложные первоочередные
мероприятия, обеспечивающие
жизнеспособность отдельных городов;
поддержка кризисных и деградирующих
малых и средних городов;
поддержка предпринимательства и
формирование рыночных структур;

обеспечение занятости населения;
разработка нормативно-правовой базы
экономического и социального
развития малых и средних городов;
повышение квалификации кадров;
научно-методическое и проектное
обеспечение программных
мероприятий;
информационное обеспечение
Программы
Исполнители подпрограмм - федеральные органы исполнительной
и основных мероприятий власти,
органы исполнительной власти
субъектов Российской Федерации,
органы местного самоуправления
малых и средних городов
Объемы и источники - финансирование Программы на
финансирования (в ценах 1997 год из всех источников -
1996 года) 7349,1 млрд. рублей,
в том числе
из федерального бюджета -
2574,6 млрд. рублей,
из бюджетов субъектов Российской
Федерации - 4594,5 млрд. рублей,
из местных бюджетов -
100 млрд. рублей,
из других источников -
80 млрд. рублей.
Общая потребность на 1997-2005
годы - 64252,8 млрд. рублей,
в том числе из федерального
бюджета - 22140,4 млрд. рублей,
из бюджетов субъектов Российской
Федерации и местных бюджетов -
39747 млрд. рублей, из других
источников - 2365,4 млрд. рублей
Ожидаемые конечные - реализация Программы позволит
результаты реализации провести структурную перестройку
Программы экономики малых и средних
городов, активизировать общее
социально-экономическое развитие,
более полно включить их потенциал в
экономику России, возродить
национальные культурные традиции
Система организации - контроль за реализацией Программы
контроля за исполнением осуществляет Министерство
Программы строительства Российской Федерации
и Министерство экономики Российской

Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления малых и средних городов России

ВВЕДЕНИЕ

Федеральная комплексная программа развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы (далее именуется - Программа) подготовлена в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации от 13 марта 1993 г. N ЮЯ-П11-09396 и от 31 июля 1995 г. N ОС-П20-23042.

Необходимость разработки Программы обусловлена общегосударственным значением малых и средних городов в экономическом и социальном развитии страны, масштабностью и остротой неотложных проблем их развития, слабой социально-экономической базой и недостаточной защищенностью их жителей, задачами расширения и углубления экономической реформы в стране. Программа ориентирована на решение проблем развития наиболее многочисленной группы городских поселений Российской Федерации (малых и средних городов с населением в основном до 100 тыс. человек), призванной выполнять важные, во многом специфические социальные и народно-хозяйственные функции.

Эти города являются источниками и хранителями истории, самобытности народов России, их национальной культуры и традиций, центрами тяготения в системах расселения значительных и прежде всего сельских территорий.

В 60-80-е годы проблемы малых и средних городов неоднократно рассматривались в органах власти, разрабатывались многочисленные постановления государственных органов, однако многие из них не выполнялись, целевая программа их развития отсутствовала. При этом упор делался на централизованные и дотационные механизмы при слабом участии и низкой дееспособности самих городов и местных органов власти, действовал остаточный принцип их финансирования. Это стало одной из основных причин депрессивного состояния большого числа малых и средних городских поселений.

В период экономической реформы, в условиях децентрализации управления требуются новые подходы к решению проблемы, нацеленные на восстановление способностей малых и средних городов к самостоятельному развитию преимущественно на базе собственных ресурсов и возможностей.

Но процесс самостоятельного развития малых и средних городов может дать положительный эффект только в том случае, если взаимоотношения городов с регионами и на федеральном уровне будут строиться на равноправной основе. Многие города функционируют на дотационных условиях лишь потому, что большая часть заработанных средств перечисляется в бюджеты вышестоящих уровней.

Дальнейшее развитие малых и средних городов на базе собственных ресурсов подразумевает необходимость предоставления им возможности распоряжаться частью своих ресурсов на взаимовыгодных условиях. Это означает, что малые и средние города должны рассматриваться в качестве полноправных субъектов хозяйствования и экономической деятельности.

Основная цель Программы - обеспечение выхода из кризиса и создание условий для устойчивого саморазвития малых и средних городов в период формирования рыночных отношений. Программа направлена на создание правовых, финансовых, экономических, организационно-хозяйственных и других условий, позволяющих малым и средним городам, став полноценными субъектами самоуправления, эффективно использовать собственные природные, трудовые и экономические

ресурсы и обеспечить повышение уровня и качества жизни населения этих городов.

Реализация мероприятий Программы будет способствовать решению проблем социально-экономического и культурного развития городских поселений, преодолению ими кризисного состояния, повышению социальной защищенности и благосостояния их жителей, приближению уровня их жизни к соответствующим показателям по стране в целом.

Достижение указанной цели требует решения неотложных задач по социально-экономической стабилизации в городах, завершению формирования механизмов экономической реформы и реформы местного самоуправления на первом этапе (1997 - 1998 годы), созданию новой структуры экономики и механизмов городского саморазвития на втором этапе (1999 - 2000 годы), закреплению новых социально-экономических механизмов и созданию условий для устойчивого развития на третьем этапе (2001 - 2005 годы).

Программа направлена на преобразование социальных и экономических отношений в обществе и относится к категории социально-экономических программ.

Программа реализуется на трех уровнях: местном, региональном и федеральном. В ее выполнении участвуют органы местного самоуправления, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Союз малых городов Российской Федерации, а также предприятия и организации всех форм собственности.

Мероприятия Программы включают три основных блока: федеральный, региональный и городской и направлены на решение всей совокупности основных социально-экономических проблем малых и средних городов.

Государственный заказчик Программы - Министерство строительства Российской Федерации с участием Союза малых городов Российской Федерации осуществляет координацию деятельности всех участников Программы.

При определении ресурсной базы реализации Программы учитываются финансовые возможности федерального уровня, субъектов Российской Федерации и малых и средних городов. Для финансирования мероприятий Программы намечается использовать средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, внебюджетные источники и зарубежные инвестиции. Причем основные источники финансирования определяются в регионах и на местах.

Финансирование федерального блока Программы осуществляется за счет федерального бюджета, а регионального и городского блоков в основном - за счет привлечения средств региональных и местных бюджетов и внебюджетных источников.

В Программе представлен комплекс мер, обеспечивающий управление реализацией Программы и контроль за ходом ее выполнения.

Программа имеет ряд особенностей, отличающих ее от многих федеральных целевых программ и определяющих ее характер:

- 1) Программа объединяет в единый блок (на правах подпрограмм) действующие и разрабатываемые целевые программы по развитию отдельных типов малых и средних городов (монопрофильных промышленных, городов - научных центров, исторических, "закрытых", северных и др.), что позволяет учитывать их специфические особенности;
- 2) Программа управляет входящими в ее состав местными и региональными программами и федеральными подпрограммами, предусматривает направление средств из федерального бюджета для частичного финансирования наиболее эффективных проектов;
- 3) Программа координирует действующие на территории субъектов Российской Федерации федеральные целевые программы ("Жилище", "Дороги России" и другие), содействует концентрации их средств на самых насущных проектах, направленных на развитие городских поселений;
- 4) Программа служит формированию и укреплению социальной и экономической базы местного самоуправления малых и средних городов и, в конечном счете, содействует повышению социального

и экономического благополучия, комфортности жизни населения этих городов.

Программа является механизмом непосредственной реализации социально-экономической и региональной политики Правительства Российской Федерации и ее важнейшей задачи - развития малых и средних городов России, выполняя важную политическую функцию.

Социально-политический аспект Программы способствует включению населения малых и средних городов и поселков в активное преобразование условий жизни, мобилизации общественного движения за возрождение и устойчивое развитие этих городов и поселков России, содействует стремлению населения малых и средних городов сохранить и улучшить среду своей жизнедеятельности.

Программа не имеет жестко регламентированных рамок, открыта для инноваций и дальнейшего развития малых и средних городов с учетом структурной перестройки экономики и системы государственного управления.

1. Содержание проблемы и необходимость ее решения программными методами

1.1. В результате осуществления долговременной политики форсированного развития тяжелой промышленности, сверхцентрализации управления, преобладания отраслевого подхода к управлению экономическим и социальным развитием над территориальным малые и средние города оказались сейчас в кризисном положении. В период экономических реформ жители малых и средних городов наименее социально и экономически защищены. Здесь сложилось тяжелое экономическое положение. Кризис поразил все сферы жизнедеятельности.

Положение усугубляет резкое отставание небольших городских поселений по уровню, условиям жизни и возможностям социально-культурного развития их жителей от населения больших городов. Резко ухудшилось использование сосредоточенного в них экономического потенциала. Существенно ограничили возможности реализации функций малых и средних городов как производственно-обслуживающих и социально-культурных центров в сельской местности.

Ситуация резко ухудшилась в ходе проводимых реформ: остановились предприятия, нарастает безработица, падает жизненный уровень населения, сокращаются расходы на социальную сферу, ухудшается криминогенная обстановка. Обострилась проблема оттока финансовых и иных ресурсов из малых городов в большие. В каждом четвертом поселении уменьшается число жителей.

1.2. Ряд аспектов проблемы развития малых и средних городов имеет общегосударственное значение и требует решения на федеральном уровне. В этом отношении характерна проблема общего отставания малых и средних городов по уровню социально-экономического развития от больших городов. В целом лишь 20 процентов малых городов имеют нормативные показатели развития городской среды. Острой проблемой небольших городов является недостаточный уровень развития социально-культурной инфраструктуры, ее некомплексность и нарастание процессов распада; малые города значительно отстают от больших по уровню развития сферы обслуживания; в условиях рыночных отношений многим предприятиям стало невыгодно содержать объекты социальной сферы, а их передача на баланс органов местного самоуправления неэффективна из-за недостатка средств; для малых городов характерно несоответствие инфраструктуры жилищно-коммунального хозяйства и инженерного оборудования действующим санитарно-гигиеническим нормам. Сложилась острая экологическая обстановка в центрах добычи полезных ископаемых, химической, нефтехимической, целлюлозно-бумажной отраслях промышленности, теплоэнергетике.

1.3. Характерными проблемами многих малых городов являются несоответствие структуры народно-хозяйственной базы требованиям социально ориентированной рыночной экономики, технологическая отсталость большинства промышленных предприятий, высокий уровень износа основных фондов и низкая в целом производительность труда. Происходит утрата специфических производственно-трудовых навыков населения и исчезновение множества традиционных, характерных для малых городов самобытных производств, основанных на широком использовании

местных минерально-сырьевых, лесных, сельскохозяйственных, рекреационных и бальнеологических ресурсов.

В целом для небольших городов характерны пониженные темпы экономического развития, сохраняющееся неравенство по отношению к большим городам в возможностях использования финансовых, материально-технических, интеллектуальных и других ресурсов для экономического и социально-культурного развития.

1.4. В большинстве малых и средних городов сложилась неблагоприятная социально-демографическая ситуация, характеризующаяся существенной деформацией половозрастной структуры населения, пониженным удельным весом населения трудоспособных возрастов и повышенным - пенсионных, свертыванием процессов притока сельского населения. Отставание по уровню социально-экономического развития, неудовлетворительное состояние социально-бытовой инфраструктуры приводят к неблагоприятной социально-демографической ситуации, оттоку населения в наиболее трудоспособном возрасте. Сокращение производственно-активной базы населения ведет к замедлению решения социально-экономических вопросов.

Негативные демографические процессы привели к сокращению численности населения части малых городов. Для их значительной группы в связи с особенностями экономической базы характерны преобладание мужского или женского населения, рост в городах-новостройках северных и восточных районов страны числа лиц, нуждающихся в трудоустройстве (молодежь, лица предпенсионного возраста, инвалиды и др.) в связи с узкопрофильностью сфер приложения труда и сокращением объемов производства.

Для малых и средних городов характерны низкий в целом уровень социально-экономической активности, неподготовленность населения и недостаточная подготовленность административно-управленческих и производственно-хозяйственных кадров к деятельности в условиях рыночной экономики.

Низкий уровень социально-экономической активности в этих городах обусловлен также и отсутствием в них учебно-образовательной инфраструктуры экономической направленности: школ молодого экономиста и менеджера, лицеев и коммерческих училищ.

1.5. Острой проблемой является транспортно-коммуникационная оторванность малых городов от основных экономических, научных и культурных центров страны и рыночной инфраструктуры. Так, 75 процентов малых городов расположены на расстоянии свыше 80 километров от областных центров, в том числе 10 процентов - свыше 500 километров, только около 20 процентов малых городов входят в состав городских агломераций. Более 20 процентов малых городов удалены от железных дорог, а около 10 процентов не имеют постоянных выходов на автодороги с твердым покрытием; повсеместным стал недостаток транспортных средств и горючего, резко сокращено число автобусных маршрутов в средней полосе России и авиационных - в Западной и Восточной Сибири, разрушается транспортная инфраструктура. Менее 40 процентов городов обеспечены телефонами в соответствии с нормативами. Положение усугубляют многократно возросшие транспортные тарифы и цены на услуги связи.

Включенность в плотную сеть коммуникационно-транспортных связей могла бы снять проблему влияния размера города на интенсивность его социально-экономической жизни. Известно, что малые города, находящиеся в такой сети, являются центрами той или иной деятельности общенационального и мирового значения (Дубна, Новосибирский академгородок и другие).

1.6. Для большинства малых и средних городов, в отличие от больших, характерны низкий уровень технического оснащения их структур управления, примитивная информационная технология принятия решений и информационного обслуживания населения, недостаток средств для формирования информационных ресурсов. Отсутствие необходимой информационной базы серьезно препятствует налаживанию горизонтальных связей, оперативному поиску вариантов развития и функционирования городов, нахождению партнеров по кооперации и взаимовыгодному

сотрудничеству, не позволяет организовать маркетинг ресурсов и инвестиционных предложений городов для отечественных и иностранных инвесторов.

Дисбаланс в уровнях развития больших и малых городов страны представляет собой серьезное препятствие на пути развития всего российского общества и должен быть преодолен в кратчайшие сроки.

1.7. В малых городах не сформированы в полной мере муниципальная собственность и муниципальное хозяйство: строительные организации, предприятия по производству строительных материалов, специальные подразделения по ремонту и реконструкции, реставрационные участки (мастерские), художественно-оформительские мастерские, службы благоустройства и озеленения с необходимой техникой и транспортом, мастерские по ремонту бытовой техники, бюро путешествий и экскурсий.

Одними из основных причин этой проблемы являются следующие:

отсутствуют правовые гарантии, обеспечивающие активную роль городов в формировании муниципальной собственности;

органы городского самоуправления (прежде всего городов районного подчинения) практически не оказывают влияния на процесс приватизации, с которым связано и формирование муниципальной собственности;

администрация городов не принимает должного участия в организации приватизации предприятий, расположенных на их территории;

органы государственной власти не в полной мере учитывают конституционные права местного самоуправления в части управления муниципальной собственностью.

Проблемой является обеспечение потребности малых городов в градостроительной документации и ее качество. Причинами отсутствия проектных документов являются недостаточность средств, выделяемых на их разработку, и слабость местной базы проектирования. Требуется повышение эффективности решений по градостроительному развитию и включение их в систему мероприятий по управлению городом.

1.8. При наличии общих для всей совокупности малых и средних городов проблем существуют и специфические проблемы следующих различных типологических групп городов:

а) по возможностям развития:

обладающие благоприятными предпосылками для интенсивного развития;

депрессивные;

нуждающиеся в реструктуризации экономической базы (текстильные, угольные и др.);

б) по функциональным типам:

города - районные центры;

с производственными функциями: промышленного профиля, научного и научно-производственного профиля ("наукограды"), города атомной энергетики, города, расположенные в регионах добычи полезных ископаемых;

относящиеся к закрытым административно-территориальным образованиям;

города-порты и транспортные узлы;

города - центры традиционных ремесел и художественных промыслов;

рекреационные;

исторические города - центры туризма;

в) по территориальным условиям и экологическим характеристикам:

в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

в зонах экологического бедствия;

приграничные;

стратегически особо важные;

города-спутники больших городов - региональных центров.

Существуют городские поселения других типов с учетом региональных особенностей. Так, в малых городах, выполняющих функции районных центров, недостаточно развита система культурно-бытового и транспортного обслуживания прилегающих сельских поселений. В исторических малых городах обострились проблемы разрушения исторической архитектурно-ландшафтной среды, утраты памятников истории и культуры. Реставрационные работы не ведутся в необходимых объемах, в том числе в городах, включенных в список населенных пунктов Российской Федерации с памятниками истории, культуры и архитектуры. Для этой категории малых городов актуальна также неразвитость туристического обслуживания и сервиса как потенциальных источников дополнительных финансовых поступлений и стимулов социального развития. Проблемы "наукоградов" и закрытых административно-территориальных образований связаны с необходимостью конверсии, загрузки и перепрофилированием ведущих предприятий, эффективным использованием интеллектуального потенциала. Острота проблем в малых городах обусловлена суженным составом объектов градообразующей базы. Такие явления, как безработица, возможность банкротства предприятий особенно обострились в городах - специализированных промышленных центрах.

Недостаточные возможности саморазвития и самофинансирования имеет по условиям организации управления большая группа малых городов районного подчинения.

1.9. Развитие малых и средних городов рассматривается в увязке с изменившейся геополитической ситуацией в России. Эти изменения порождают массовую миграцию, вызванную появлением зон техногенных катастроф и экологических бедствий, выводом войск в Россию, масштабной демобилизацией военнослужащих, и некоторые другие явления. Необходимо активное вовлечение в решение этих проблем малых и средних городов. Небольшие города занимают особое место в государственной политике расселения. Они более других городов приспособлены для расселения дополнительного количества населения при условии соответствующего расширения объемов жилищного и социально-культурного строительства, обеспечения традиционных мер по развитию экономической активности и привлечению инвестиционных ресурсов. Необходимо также учитывать положения федеральной градостроительной политики, направленные на приоритетное развитие Среднерусской, Южно-Сибирской и Тихоокеанской систем расселения, ряда областей Черноземной зоны, где малым городам отводится весьма важная роль.

Приоритетное значение в вопросах расселения должны получить:

малые города крупнейших агломераций, которые могли бы принять отток населения из городов-мегаполисов, а также способствовать демонополизации производства;

групповые системы поселений, развитие которых связано с необходимостью освоения природных ресурсов, организации центров отдыха и лечения;

новые приграничные города;

города, с которыми прежде всего связано возрождение и сохранение культурного наследия России.

1.10. Особенности средних городов по сравнению с малыми заключаются, в частности, в расширенном составе их градообразующей базы; в относительно высоком уровне развития инженерной инфраструктуры и сферы культурно-бытового обслуживания; в лучшей транспортной доступности, в несколько худшей экологической ситуации.

В то же время инженерная инфраструктура и сфера культурно-бытового обслуживания многих малых городских поселений находятся в прямой зависимости от состояния градообразующих предприятий.

1.11. Одной из основных причин отставания развития малых городов является отсутствие достаточной правовой базы их развития и функционирования. Действующее законодательство сохраняет многие черты и недостатки многоуровневой административно-командной структуры управления, существенно ограничивает полномочия местных представительных и исполнительных органов, неудовлетворительно решает вопросы распределения полномочий между городским,

региональным и федеральным уровнями управления, не в полной мере способствует развитию рыночного механизма.

Органы местного самоуправления не имеют необходимой для обеспечения саморазвития малых городских поселений финансово-экономической и социальной базы.

Еще не разработан правовой механизм, обеспечивающий самостоятельность городских органов власти в формировании местного бюджета, муниципальной собственности и муниципального хозяйства, нет должной правовой основы для активного влияния на процесс приватизации.

Необходима ориентация налоговой и бюджетной политики на поддержку развития малых и средних городов, местного самоуправления в целом.

Требуют совершенствования законодательство об административно-территориальном устройстве Российской Федерации и градостроительное законодательство, учитывающие новый статус городов как самоуправляющихся единиц, необходимо также решение вопросов об их административных границах, принципах взаимоотношений с прилегающими сельскими населенными пунктами и территориями.

Недостаточно разработаны вопросы правового административного статуса малых городов, их взаимосвязи и разграничения полномочий в рамках административных районов, в том числе в зонах влияния крупных городов.

1.12. Характер развития малых и средних городов в обозримом периоде будет определяться такими факторами, как конъюнктура на рынке земли и недвижимости, уровень развития рыночной инфраструктуры, дифференциация ставок налогов по городам разных типов, миграционные процессы, конверсия и рядом других.

Относительно более низкие цены на землю, льготная налоговая политика, дешевая рабочая сила в малых и средних городах делают выгодным размещение в них капитала и труда. Здесь можно ожидать повышения инвестиционной и деловой активности, возрастания спроса на землю и строительные услуги.

Становление местного самоуправления, действенное нормативно-правовое и административное регулирование использования территории, совершенствование управления и регламентации землепользования и градостроительства должны не допустить неконтролируемого использования территории, хаотичного размещения застройки, нарушения санитарных норм, наступления на ценные ландшафты и т. п.

Таким образом, проблема развития и саморазвития малых и средних городов России включает в себя широкий комплекс задач. Решение этих задач на федеральном, региональном и местном уровнях возможно преимущественно программными методами. В основу выполнения этой сложной комплексной проблемы положен проблемно-целевой подход. Он представляет собой совокупность разнообразных форм и методов государственного воздействия: нормативно-правовых, экономических, социальных, организационных.

2. Цели, задачи, сроки и этапы реализации Программы

2.1. Основная цель Программы - обеспечение выхода из кризиса и создание условий для устойчивого саморазвития малых и средних городов в период формирования рыночных отношений.

Программа направлена на создание совокупности взаимосвязанных правовых, финансовых, экономических, организационно-хозяйственных и других основ и условий, позволяющих малым и средним городам, став полноценными субъектами самоуправления, эффективно использовать прежде всего свои собственные природные, трудовые и хозяйственно-экономические ресурсы и обеспечить повышение уровня и качества жизни населения городов.

В числе главных задач Программы выделяются следующие:

стабилизация экономического положения и совершенствование структуры градообразующей базы поселений с учетом их специализации в реальном разделении труда, формирования региональных и местных рынков - товаров, услуг, капитала и рабочей силы;

использование местных и региональных ресурсов для развития в поселениях эффективной социально ориентированной экономики и укрепление социальной сферы;

формирование в малых и средних городах механизмов саморазвития;

поддержка и развитие в условиях рыночной экономики учреждений культуры и образования малых и средних городов;

улучшение транспортной доступности для жителей небольших городских поселений ведущих индустриальных, научных, образовательных, культурных центров страны;

улучшение состояния окружающей среды, архитектурного облика, развитие градостроительной деятельности в малых и средних городских поселениях.

2.2. В соответствии с пунктом 2.1 задачами Программы являются:

содействие формированию рыночной инфраструктуры, обеспечивающей эффективное функционирование производства малых и средних городов в условиях рынка;

создание системы финансово-экономических мер, стимулирующих развитие производительных сил городов, реализацию их ресурсного, кадрового, социального и природного потенциала, преодоление объективно существующего отставания и неравенства стартовых условий вхождения малых и средних городов в рыночную экономику;

оказание поддержки предприятиям, особенно в моноструктурных городах, в преодолении спада производства, минимизации социального и экономического ущерба от свертывания неконкурентоспособных производств; удержание на социально безопасном уровне безработицы;

структурная перестройка производства, его диверсификация; конверсия предприятий, перепрофилирование отдельных предприятий на изготовление товаров и предоставление услуг, пользующихся спросом на рынке;

реализация правовых и экономических мер, содействующих укреплению местных бюджетов, расширению их базы поступления доходов;

развитие малого предпринимательства;

последовательная информатизация управления малыми городами и их рыночной экономикой с обеспечением организационно-финансовой поддержки и стимулированием этой деятельности на федеральном и региональном уровнях;

подключение малых и средних городов к единой транспортной системе страны с обеспечением этого направления деятельности в организационном и финансовом отношениях;

создание на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления благоприятных условий для привлечения отечественных и иностранных инвесторов и установления устойчивых производственно-технологических и коммерческих связей между малыми городами, а также с зарубежными партнерами;

реализация системы правовых, финансово-экономических, организационных и социально-психологических мер, стимулов, обеспечивающих создание предпринимательской среды;

содействие активизации позитивных социально-экономических процессов в городах, и прежде всего в городах с неудовлетворительными условиями проживания и градостроительной среды;

содействие конверсионным процессам в городах научно-производственного профиля;

решение проблем центров добывающей, прежде всего угольной, промышленности;

активизация историко-культурного потенциала малых и средних городов;

осуществление специальных мероприятий в городах, где сложилась угрожающая экологическая ситуация;

решение проблем развития закрытых административно-территориальных образований;

решение острых социально-экономических проблем городов и поселков в районах Заполярья, Крайнего Севера и Дальнего Востока;

расселение и обустройство беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, выезжающих из районов Крайнего Севера, военнослужащих, уволенных из рядов Вооруженных Сил Российской Федерации;

обеспечение функционирования систем народного образования, здравоохранения, поддержка развития объектов отраслей сферы обслуживания;

становление системы местного самоуправления, разработка и реализация в каждом городе собственной программы развития;

подготовка и повышение квалификации работников органов местного самоуправления малых и средних городов, а также работников и специалистов во всех основных сферах деятельности городов для обеспечения их эффективной работы по реализации Программы.

2.3. Реализация Программы рассматривается как процесс поэтапного решения задач социально-экономического развития малых и средних городов с учетом их типологии.

На первом этапе (1997-1998 годы) мероприятия Программы будут направлены на решение неотложных проблем, содействие выходу из кризиса малых и средних городов с ориентацией в основном на имеющиеся природно-ресурсные и экономические предпосылки развития. В эти годы трудно рассчитывать на структурную перестройку экономики. Государственная поддержка в различных формах будет залогом реализации этого этапа Программы.

На втором этапе (1999-2000 годы) формируются новые экономические и социальные структуры и механизмы развития малых и средних городов и городского саморазвития. На этом этапе открывается возможность решения задач, связанных со структурной перестройкой экономики.

На третьем этапе (2001-2005 годы) должны быть закреплены новые социально-экономические структуры, созданы условия устойчивого развития малых и средних городов. В эти годы экономическая политика должна исходить из необходимости преодоления сырьевой направленности производства, значительного усиления собственных возможностей инвестирования, перехода на высокоэффективные технологии, наращивание экспортного потенциала городов и регионов.

3. Основные принципы формирования и реализации Программы

Достижение основных целей и решение задач Программы основываются на следующих принципах:

- 1) ориентация на саморазвитие малых и средних городов, на мобилизацию их собственных возможностей и ресурсов (интеллектуальных, деловых, финансовых, производственных, сырьевых);
- 2) создание комплекса благоприятных условий и эффективных стимулов, способствующих мобилизации собственного потенциала городов в различных сферах социально-экономической деятельности;
- 3) привлечение к решению проблем городов ресурсов страны в целом, заинтересованных организаций, предприятий, различных фондов и других инвесторов;
- 4) ориентация на развитие местного самоуправления с созданием соответствующей финансовой базы и обеспечение органов местного самоуправления системой надежных правовых гарантий;
- 5) ориентация на поиск нестандартных решений проблем развития малых городов, создание условий для технологического прорыва в их экономике;
- 6) выявление и максимальное использование объективных преимуществ малых и средних городских поселений (экономических, социально-культурных, экологических и других) при одновременной целенаправленной реализации мер преодоления объективно присущих им недостатков;
- 7) создание условий и механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для решения общих задач развития малых и средних городов;
- 8) развитие непосредственного взаимодействия малых, средних городов и сельских населенных пунктов (финансово-экономические, социально-культурные, организационно-управленческие и другие прямые связи);
- 9) обеспечение баланса местных, региональных, федеральных интересов, позиций различных сторон (в том числе частных лиц) в процессе развития малых и средних городов с оценкой их приоритетности;
- 10) активное вовлечение населения в формирование и реализацию конкретных программ развития

городов;

11) подключение к реализации Программы ее участников на добровольных началах;

12) открытость Программы по ее дальнейшему развитию, расширению круга участников, совершенствованию механизма реализации;

13) принципиальными положениями Программы являются ориентация на постоянное совершенствование мероприятий Программы и расширение круга охватываемых объектов, развертывание работ по опорным для реализации Программы городам;

14) дифференциация мер по развитию малых и средних городов с учетом типологии городов и их готовности к саморазвитию;

15) Программа синтезирует федеральные и региональные программы, действующие на территории городов, что способствует согласованности и комплексности выполнения работ на местах при соответствующем локальном согласовании планов и объединении ресурсов;

16) Программа является по существу программой социально-экономического реформирования малых и средних городов России, которая получит широкую общественную поддержку. Предпосылкой получения такой поддержки должно стать повышение уровня осведомленности широких кругов общественности о Программе и применение разнообразных механизмов привлечения общественных сил к ее реализации.

4. Формирование механизмов развития и саморазвития малых и средних городов

Программа предусматривает формирование механизмов развития и саморазвития малых и средних городов.

Механизмы развития малых и средних городских поселений формируются на федеральном, региональном (субъекта Российской Федерации) и местном (городском) уровнях. Механизмы саморазвития формируются в основном на местном уровне и зависят от политики, проводимой на федеральном и региональном уровнях.

Исторически механизмы городского саморазвития определялись местными ресурсами (природными, сырьевыми, интеллектуальными и другими), развитием предпринимательства, в том числе малого бизнеса, сельского хозяйства и промышленности, уровнем правовой обеспеченности, историко-культурными и духовными традициями. Важную роль играли капиталовложения, новые технологии, народные промыслы.

В условиях командно-административной системы исторически сложившиеся механизмы саморазвития были разрушены. Программа исходит из того, что в настоящих условиях городскому саморазвитию нет альтернативы.

Реализация Программы построена на основе действия механизмов, регулирующих ее выполнение.

4.1. Организационно-управленческие механизмы

Организационно-управленческие механизмы включают в себя следующее:

разработку и принятие исходя из специфики городских поселений федеральных законов о местном самоуправлении, предусматривающих предоставление равных юридических прав всем городам (независимо от их прежнего административного статуса) в формировании муниципальной собственности и бюджета, в регулировании процессов экономического и социального развития городов;

создание правовой базы местного самоуправления, позволяющей развивать инициативу и самостоятельность, повышать активность населения и администрации городов;

предоставление населению и юридическим лицам для хозяйствования и получения доходов движимой и недвижимой собственности, а также муниципальных земельных участков, жилищных и культурно-бытовых объектов, муниципальных заказов на выполнение тех или иных работ и услуг на условиях аренды, найма, концессии или договора;

принятие управленческих решений с учетом как общественных, так и частных интересов;

формирование и функционирование на принципах демократии органов местного самоуправления как негосударственной выборной власти;

представление государственной власти на муниципальном уровне органами, функции которых отделены от функций органов местного самоуправления;

обеспечение правовой защиты органов местного самоуправления в качестве гарантии самоуправления. На федеральном уровне устанавливается запрет на вмешательство органов государственной власти субъектов Российской Федерации в местное самоуправление в части изменения их собственной компетенции и осуществления других регулирующих функций;

создание системы государственных гарантий на федеральном и региональном уровнях, обеспечивающих саморазвитие малых и средних городов, включая и право самостоятельно определять пути, формы и стадии перехода к реальному местному самоуправлению с учетом специфики города, а также степени готовности населения взять на себя ответственность за управление развитием территории;

принятие правовых актов, определяющих проведение налоговой и бюджетной политики с учетом специфики малых и средних городов, позволяющей обеспечить приемлемое соответствие местных бюджетов выполняемым ими задачам;

создание и совершенствование правовых основ для формирования муниципальной собственности, муниципального хозяйства и предпринимательской среды в малых и средних городах;

законодательное закрепление принципов взаимоотношений небольших городских поселений и больших городов, городских и сельских пунктов;

территориальная организация городского самоуправления и решение вопроса о районном уровне управления в системе местного самоуправления;

принятие правовых актов, определяющих возможности проведения ряда экспериментов на базе малых и средних городов;

отработку различных форм и типов местного самоуправления с учетом местной специфики, национальных традиций и иных факторов;

создание благоприятных экономических и других условий тем городам, которые, успешно используя местные ресурсы, становятся "точками роста" в регионах;

выработку принципов действия финансово-бюджетных институтов и налоговой системы в условиях реального местного самоуправления;

разработку форм взаимодействия малых городов и сельских поселений;

создание многообразных организационно-управленческих механизмов сохранения исторической городской среды, развития зон рекреации, туризма, возрождения промыслов.

4.2. Экономические механизмы

Основными составляющими экономических механизмов являются: развитие предпринимательства и малого бизнеса на базе использования местных ресурсов, финансово-кредитный механизм, механизм рыночной инфраструктуры, формирование муниципальной собственности, выделение и использование земли и платы за нее, оказание материальных услуг (предоставление свободных помещений, объектов незавершенного строительства, подключения к сетям инженерной инфраструктуры и т. д.).

4.2.1. Бюджетно-налоговая политика

На федеральном уровне:

совершенствование системы налогообложения (с разделением по уровням взимания налогов и предоставлением городским поселениям возможностей устанавливать и собирать налоги, платы за услуги, сборы на развитие инженерной инфраструктуры и т. д.);

внесение дополнений и изменений в Федеральный закон "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов, представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области,

автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления", разработка нового Налогового кодекса, принятие федерального закона о финансовых основах местного самоуправления.

В результате данных мероприятий предполагается обеспечить:

- а) повышение доходной части бюджетов малых и средних городов за счет создания их собственной финансовой базы и обоснованной целенаправленной финансовой помощи государства городам в выполнении их задач;
- б) сокращение общего числа федеральных налогов при одновременном улучшении собираемости налогов;
- в) привязку использования собираемых налогов к тем территориям, где налогоплательщикам оказываются муниципальные услуги.

Финансовая база городов формируется из местных бюджетов за счет налога на прибыль и налога на имущество и уставный капитал предприятий всех видов собственности, размещенных на территории города или использующих в основном его социальную и инженерную инфраструктуру (в том числе трудовые ресурсы города), налога на все земельные участки в границах города, подоходного налога на физических лиц (включая военнослужащих), работающих на предприятиях, использующих социальную и инженерную инфраструктуру города, сборов с населения на строительство инженерных сетей и сооружений, платы за коммунальные услуги, налога с транспортных средств, доходов от приватизации (50 процентов) и муниципального имущества (100 процентов), средств предприятий и организаций, внебюджетных фондов, краткосрочных кредитов коммерческих банков. Для обеспечения принятых программ развития малых и средних городов могут учитываться финансовая помощь федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, средства, выделяемые на реализацию федеральных целевых программ, выполняемых на территории соответствующих городов, а также внебюджетные фонды и привлекаемые средства предприятий, финансовых организаций и банков, иностранных инвесторов. При подготовке и осуществлении программ развития городов их администрации могут вводить налоговые льготы в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В Программе предусматриваются расширение и повышение эффективности деятельности Центрального банка Российской Федерации и коммерческих банков в малых и средних городах, использование денежных средств, сберегаемых в малых городских поселениях, прежде всего для развития этих поселений, создание законодательно-правовых условий для постепенного перевода отделений Сберегательного банка Российской Федерации на преимущественное кредитование организаций, расположенных на территории местного самоуправления, и проживающего там населения.

В Программе предусматриваются также налоговое регулирование градостроительной деятельности на исторических территориях городов, организация муниципальных банков и их филиалов, выпуск муниципальных займов и муниципальных облигаций, формирование рынка жилья или его аренды.

4.2.2. Создание инфраструктуры рынка

На федеральном уровне:

- а) введение механизмов кредитования, базирующихся на использовании в малых и средних городах материальных, природных, трудовых ресурсов, недвижимости, создание ипотечных банков, введение вексельного оборота;
- б) формирование организационных основ системы финансово-промышленных компаний, банков, акционерных страховых организаций. Основными учредителями указанных организаций могут быть малые и средние города, предприятия и организации, расположенные на их территории, внебюджетные фонды;
- в) разработка механизмов включения населения малых и средних городов в процесс послечековой приватизации.

На региональном и местном уровнях:

- а) активизация включения малых и средних городов в рыночные связи с использованием создаваемого на паевых началах торгового дома Союза малых городов Российской Федерации, образование системы ассоциаций и синдикатов для предприятий этих городов; участие в местных ярмарках сырья, промышленной и сельскохозяйственной продукции; выведение малых и средних городов на внешние рынки через создаваемые импортно-экспортные компании Союза малых городов Российской Федерации;
- б) формирование рынка населенных мест, предлагающих свои услуги населению и предприятиям;
- в) повышение информационной обеспеченности малых и средних городов (развитие телефонной сети с изданием и распространением телефонных справочников с адресами абонентов, издание газет с рекламными приложениями, издание бюллетеней по обмену жилой площади, по трудоустройству и т. п., создание торгово-промышленных палат и союзов предпринимателей с информационными и обучающими центрами, издание атласов населенных мест с характеристиками обеспеченности их объектами социальной и инженерной инфраструктуры и территориями для размещения новых предприятий, издание рекламно-туристических планов малых и средних городов);
- г) формирование предпринимательской среды путем использования аренды муниципальной собственности, организации конкурсов по развитию частного предпринимательства в социальной сфере, предоставления соответствующих льгот и преференций по налогам и кредитам при выделении в аренду помещений, земельных участков, недвижимости;
- д) формирование муниципальных и региональных фондов поддержки предпринимательства;
- е) формирование финансовой инфраструктуры малых и средних городов, способной привлечь и защитить финансовые средства населения городов и прилегающих территорий, эффективно использовать эти средства, не допуская их чрезмерного оттока;
- ж) создание финансового механизма, позволяющего сформировать в малых и средних городах необходимый инвестиционный капитал и установить экономическое сотрудничество между городами. Одним из путей создания такого механизма может стать подбор наиболее быстроокупаемых проектов для первоочередного инвестирования и привлечения части прибыли для поддержки других проектов с длительным сроком реализации и окупаемости;
- з) привлечение частных, государственных и иностранных инвестиций;
- и) развитие лизинга;
- к) реконструкция и развитие производства на основе новых высокорентабельных и эффективных технологий;
- л) усиление экономической роли малых и средних городов в обслуживании прилегающих территорий, развитии сельского хозяйства и освоении природных ресурсов;
- м) развитие рекреационной деятельности, восстановление исторического наследия, памятников архитектуры и национальной культуры, развитие туристической и экскурсионной деятельности, сферы отдыха на базе местных природных ресурсов и историко-культурного наследия;
- н) восстановление и развитие традиционных производств, ремесел, народных промыслов;
- о) содействие конверсии оборонных предприятий;
- п) содействие межрегиональной и внешнеэкономической интеграции предприятий;
- р) сохранение и укрепление интеллектуального потенциала города, подготовка и переподготовка кадров, содействие занятости населения.

4.2.3. Приватизация, формирование муниципальной собственности и муниципального хозяйства

При проведении приватизации в малых и средних городах:

- а) производить более полный учет местных условий приватизации;
- б) совершенствовать городские программы приватизации;
- в) более широко использовать кооперацию;

г) расширять размеры муниципального жилья, муниципальных хозрасчетных и коммерческих промышленных предприятий.

4.2.4. Земельные отношения

Для совершенствования земельных отношений в малых и средних городах:

- а) создавать условия для эффективного использования городских земель с целью получения доходов для города в целом и для его жителей, использующих земельные участки;
- б) предоставлять земельные участки физическим и юридическим лицам для использования в социальных, хозяйственных, производственных и коммерческих целях, для развития предпринимательства, личного подсобного хозяйства и народных промыслов;
- в) предоставление органам местного самоуправления права: преимущественного использования городских земель для общественных целей; регулирования порядка землепользования в интересах муниципального хозяйства; конфискации, принудительного изъятия земли в случае нарушения политики землепользования, неуплаты налогов за землепользование; установления ставок земельного налога в зависимости от местоположения города;
- г) оказание финансовой помощи в виде льготного или безвозмездного субсидирования и кредитования для повышения уровня инженерного обустройства территорий;
- д) обеспечение возвратного эффекта повышения ценности земель и создание условий для самокупаемости инфраструктуры малых и средних городов.

4.3. Социальные механизмы

В сфере социального обеспечения населения малых и средних городов необходимо:

на федеральном и региональном уровне:

осуществить комплекс мер по созданию полноценной среды жизнедеятельности населения путем формирования муниципального хозяйства, включающего развитую жилищно-коммунальную и социальную инфраструктуру. Повышение уровня жизни граждан будет стимулировано развитием деловой активности, мерами, обеспечивающими занятость, рост доходов населения и местного бюджета;

установить стабильный норматив - минимум бюджетной обеспеченности города в расчете на одного жителя, рассчитанный на основе государственных минимальных стандартов, социальных и финансовых норм;

оказать выборочную финансовую поддержку действий администрации городов по осуществлению структурной перестройки городского хозяйства, ориентированной на развитие различных (с учетом специфики каждого города) отраслей сферы социального обслуживания населения;

создать в субъектах Российской Федерации государственные и частные центры страхования на случай безработицы;

уменьшить влияние оторванности небольших городских поселений от крупных городов, основных экономических, научных и культурных центров страны, рыночной инфраструктуры путем сдерживания роста транспортных тарифов и цен на услуги связи;

оказать государственную поддержку градообразующим предприятиям за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации;

учесть градообразующую роль оборонных предприятий при их дотировании из фонда конверсии с частичным возмещением затрат на содержание объектов социальной инфраструктуры;

на местном уровне:

ввести льготы по кредитам и налогам для предприятий и предпринимателей, осуществляющих инвестиции в создание новых рабочих мест;

создать базу для переквалификации работников в рамках государственной и муниципальной службы занятости;

организовать конкурсы по развитию частного предпринимательства в социальной сфере,

предоставить соответствующие льготы и преференции по налогам и кредитам при выделении в аренду помещений, земельных участков, недвижимости;
ввести льготы (при сдаче в аренду помещений, выделении кредитов) при образовании муниципальных, коллективных, кооперативных и других форм самоорганизации населения для защиты своих социальных интересов (снабжение более дешевыми продуктами, их заготовка и хранение, организация медицинского обслуживания и т. п.);
оказать финансовую поддержку развитию малых предприятий, индивидуальной трудовой деятельности;
создать фонды социальной защиты, предоставляющие средства для сохранения и создания рабочих мест социально незащищенным категориям граждан, найти новые и возродить существовавшие формы социальной поддержки населения, использовать опыт земств и т. п.;
создать базу для системы непрерывного образования населения;
организовать общественно-полезные работы для безработных;
принять меры по охране окружающей среды.

5. Система программных мероприятий

5.1. Мероприятия на федеральном уровне

Мероприятия Программы, реализуемые на федеральном уровне, направлены прежде всего на формирование нормативно-правовой и социально-экономической базы развития и саморазвития малых и средних городов.

Законодательные и иные нормативно-правовые акты, принимаемые на федеральном уровне, должны обеспечить:

формирование новой системы взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; законодательное разграничение полномочий не только федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

организационную самостоятельность местного самоуправления в целях защиты интересов муниципальных образований от вмешательства в их компетенцию со стороны как федеральных органов исполнительной власти, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что отвечает концепции взаимосвязи федерализма и местного самоуправления в едином политическом, правовом и экономическом пространстве России;

экономическую самостоятельность городских поселений при решении вопросов местной жизни; равноправие больших и малых городов, городских поселений всех типов и величин в их взаимоотношениях между собой и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Первоочередной задачей федеральных органов государственной власти является принятие неотложных мер по реализации конституционных принципов местного самоуправления, обновлению финансовых, налоговых, земельных и других законодательных актов, гарантирующих и развивающих положения Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении.

На федеральном уровне необходимо принять специальные акты:

о развитии малых городов, в которых должны быть предусмотрены меры по реализации государственной политики по преодолению общей экономической и социальной отсталости малых городов с обязательным учетом их специфических особенностей и интересов;

о статусе малых городов, располагающих большим числом памятников истории, культуры и архитектуры (исторических городов), в котором должно быть предусмотрено предоставление дотаций, необходимых для содержания исторических памятников, имеющих мировое и российское значение, а также о статусе малых городов иных типов.

Требуется на законодательном уровне закрепить статус муниципальных служащих, а также решить организационные вопросы подготовки и переподготовки муниципальных служащих.

Необходимо также определить:

правовые основы проведения в малых и средних городах экспериментов по отработке оптимальной модели городского самоуправления и экономического развития;

порядок судебной защиты прав местного самоуправления; определить подведомственность дел по спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением;

порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;

порядок компенсации дополнительных расходов бюджетам городов, возникших в результате реализации решений, принятых органами государственной власти;

нормативы обеспечения небольших городских поселений земельными ресурсами, учитывающими их специфику, с обязательным введением земель общего пользования, рекреационных зон, пригородных сельскохозяйственных территорий и земель, необходимых для их развития.

Федеральные органы государственной власти должны принять меры по приведению субъектами Российской Федерации своего законодательства в области местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Мероприятия Программы предусматривают создание правовых, социальных и экономических основ для формирования муниципальной собственности, муниципального хозяйства и предпринимательской среды в малых и средних городах, поддержания и развития культуры в них. Целевые подпрограммы основаны на учете сложившейся ситуации в городах и должны способствовать развитию культуры, экономической и хозяйственной деятельности в данной категории поселений.

Мероприятия Программы направлены на формирование и укрепление социальной базы органов самоуправления (муниципалитетов), включая образование, здравоохранение, культуру, систему социальной защиты, организацию отдыха и т. д.

Для этого необходимы:

введение разграничения прав и ответственности между федеральными и местными органами власти за реализацию социальной политики;

введение социальных нормативов при формировании бюджетов всех уровней, в основе которых лежит система государственных минимальных стандартов народного образования, медицинского обслуживания, социальной помощи;

привлечение негосударственного сектора к реализации социальных услуг для развития конкуренции;

создание государственных и муниципальных фондов для помощи малоимущим;

сохранение и укрепление интеллектуального потенциала городов, подготовка и переподготовка кадров.

Программа предусматривает разработку и реализацию программ социально-экономического развития городов. Мероприятия на федеральном и региональном уровнях формируются в качестве координационных, обеспечивающих единый согласованный подход к решению общегосударственных и региональных проблем малых и средних городов. Предусматривается согласование Программы с другими федеральными целевыми программами, реализуемыми на территории субъектов Российской Федерации.

План мероприятий по реализации Программы, относящихся к отдельным группам малых и средних городов со специфическими условиями развития и проблемами, требующими первоочередного решения, конкретизируется в виде подпрограмм.

Мероприятия данного блока Программы конкретизируют и развивают основные положения

Программы Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах", последующие решения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам региональной и национальной политики.

Перечень среднесрочных мероприятий по обеспечению Программы на 1997-1998 годы приведен в таблице 1.

Таблица 1

Перечень среднесрочных мероприятий по обеспечению программы

на 1997-1998 годы -----

Нормативные акты, | |Срок |

законы, программы и | Обоснование необходимости подготовки |подго-| Исполнители

другие мероприятия | |товки | -----

Мероприятия по стабилизации экономического положения,

укреплению и развитию экономической базы малых и средних городов Подпрограмма опытной для выявления положительного опыта 1997- Минэкономики России, отработки и экспери- развития малых городов в новых 1998 Госкомпром России, ментальной проверки экономических условиях, для формирования годы Минстрой России, нескольких моделей малых городов - центров роста Союз малых городов реформирования Российской Федерации, экономики малых городов органы исполнительной в условиях общероссий- власти субъектов ской реформы (перевод Российской Федерации, предприятий градообра- органы местного зующей базы города на самоуправления, энерго- и ресурсосбере- федеральные органы гающие технологии, на исполнительной производство продукции власти и оказание услуг, пользующихся спросом на рынке) Создание финансовой для обеспечения финансирования Программы 1997 Союз малых городов системы реализации год Российской Федерации, программы Минстрой России,

Минэкономики России,

Минфин России

с участием федеральных

органов исполнительной

власти,

органов исполнительной

власти субъектов

Российской Федерации

и органов местного

самоуправления Разработка и реализация кризис градообразующих предприятий в 1997- органы местного системы монопрофильных городах вызвал массовую 1998 самоуправления, мероприятий по выводу безработицу и обострение годы органы исполнительной ведущих социально-экономической ситуации в них. власти субъектов градообразующих Решение проблем этих предприятий Российской Федерации, предприятий предотвратит социальный кризис и обеспечит Минэкономики России, малых городов из кризиса налогово-бюджетную базу городов Госкомпром России,

Минфин России,

заинтересованные

федеральные органы

исполнительной власти,

Союз малых городов

Российской Федерации Проведение мероприятий для обеспечения рационального сочетания 1997- органы местного по отработке отраслевого и территориального управления 1998 самоуправления, взаимодействия и развитием градообразующей базы небольших годы органы исполнительной координации деятельности городских поселений власти субъектов хозяйствующих Российской Федерации, субъектов и местного Минэкономики России, самоуправления Минстрой России,

Госкомпром России,
 заинтересованные
 федеральные органы
 исполнительной власти,
 Союз малых городов
 Российской Федерации
 с участием хозяйству-
 ющих субъектов Подпрограмма развития в настоящее время степень оснащения 1997- Минтопэнерго
 России, автономных систем жилищного фонда малых городских поселений 1998 Миннауки России,
 инженерного оборудования водопроводом, канализацией, годы Минстрой России,
 централизованным теплоснабжением в 1,5-3 Академия коммунального
 раза ниже, чем в крупных городах хозяйства имени
 К. Д. Памфилова,
 МВЭС России,
 Госналогслужба России,
 Минэкономики России,
 органы исполнительной
 власти субъектов
 Российской Федерации Федеральный закон о для сохранения народных художественных 1997 Союз
 малых городов народных промыслов, трудовых навыков населения и год Российской Федерации,
 художественных промыслах художественной культуры в малых городских Минкультуры России, и
 ремеслах поселениях Минстрой России,
 Минэкономики России,
 заинтересованные
 федеральные органы
 исполнительной власти,
 органы исполнительной
 власти субъектов
 Российской Федерации,
 органы местного
 самоуправления Мероприятия по улучшению денежные средства, зарабатываемые и 1997- Минфин
 России, использования сберегаемые на определенных территориях, 1998 Сбербанк России, местных
 финансовых и должны использоваться прежде всего для годы Союз малых городов кредитных
 развития этих территорий Российской Федерации, ресурсов для обеспечения органы исполнительной
 саморазвития городов власти субъектов
 Российской Федерации,
 органы местного
 самоуправления,
 отделения Сбербанка
 России Проведение в масштабе для обмена опытом между организациями, 1997- Союз малых городов
 Российской Федерации предприятиями, органами местного 1998 Российской Федерации, выставок -
 конкурсов самоуправления для рекламы и маркетинга годы органы местного "Малые и средние
 продукции и услуг, представляемых на рынок самоуправления, города - центры раз- малыми и
 средними городами заинтересованные вития промышленности, федеральные органы сельского
 хозяйства, исполнительной социальной сферы, власти науки, торговли, возрождения народных
 промыслов и ремесел", "Малые и средние предприятия малых и средних городов"
 Налоговая политика Налоговый кодекс Совершенствование налогового 1997 Минфин России,
 Российской законодательства в селях улучшения год Госналогслужба России, Федерации

бюджетного обеспечения малых и средних Минэкономики России,
 городов Союз малых городов
 Российской Федерации,
 органы исполнительной
 власти субъектов
 Российской Федерации,
 органы местного
 самоуправления Подготовка методической с целью обеспечения квалифицированной 1997- Минфин
 России, документации по стиму- социальной политики, проводимой органами 1998 Минэкономики
 России, лирующему налогообложе- местного самоуправления годы Союз малых городов нию
 предприятий и Российской Федерации, организаций, занятых заинтересованные обеспечением
 населения федеральные органы малых городов товарами исполнительной власти, широкого
 потребления и организации, продуктами питания, органы местного обеспечением обслужива-
 самоуправления ния в жилищно-бытовой сфере, сфере здраво- охранения, культуры и образования
 Федеральный закон о более полно учесть интересы малых и 1997 Минтранс России, дорожных
 средних городов в формировании и год Минфин России фондах в Российской использовании средств
 дорожных фондов с участием Союза малых Федерации городов Российской
 Федерации,
 федеральных органов
 исполнительной власти
 и органов исполнительной
 власти субъектов
 Российской Федерации
 Бюджетные вопросы Нормативные и другие в рамках развития Федерального закона "О 1997
 Минфин России, акты о бюджетных финансовых основах местного год Минэкономики России,
 отношениях субъектов самоуправления" органы исполнительной Российской Федерации и власти
 субъектов органов местного Российской Федерации, самоуправления органы местного
 самоуправления Проведение экспериментов для учета специфики бюджетных 1998 органы
 исполнительной по организации бюджетных взаимоотношений субъектов Российской год власти
 субъектов взаимоотношений Федерации и малых городов Российской Федерации,
 органы местного
 самоуправления,
 заинтересованные
 федеральные органы
 исполнительной власти
 Социальные вопросы, культура и образование Федеральный закон о в настоящее время уровень
 зарплаты в малых 1997 Минтруд России, прожиточном городских поселениях ниже
 среднероссийского. год Минсоцзащиты России минимуме в Российской Этот фактор необходимо
 учесть с участием Союза Федерации при подготовке закона малых городов
 Российской Федерации,
 федеральных органов
 исполнительной власти
 и органов исполнительной
 власти субъектов
 Российской Федерации Организация мониторинга для информационного обеспечения 1997- Минтруд
 России, социально-трудовой социально-экономического развития малых 1998 Минздравмедпром
 сферы малых городов для городов - проведение статистических годы России, реализации
 постановления обследований малых городов по вопросам: Госкомстат России, Правительства

Российской Федерации от 18 июля 1994 г. N 846 "Об организации мониторинга социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, мониторинга социально-экономических условий жизни населения. Информация представляется на федеральный и региональный уровни для проведения социальных мероприятий. органы трудовой сферы"

Действующая система мониторинга исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целом и Российской Федерации крупных городов Подпрограмма поддержки и в настоящее время немногочисленные 1997-1998 Минкультуры России, развития учреждения культуры малых и средних городов Минфин России, в условиях рыночной экономики Возникла острая необходимость их поддержки власти субъектов учреждений культуры и развития с привлечением ресурсов Российской Федерации, малых общества в целом, средств различных слоев органов местного и средних городов и контингентов населения, организаций, самоуправления, предприятий, фондов и других инвесторов заинтересованные федеральные органы исполнительной власти Подпрограмма участия с целью расширения возможностей получения 1997-1998 Минобрнауки России, муниципалитетов в образовании населения малых и средних городов органы местного самоуправления, создания системы городов с одновременным соблюдением годов самоуправления, учреждений образования образовательных стандартов, Союз малых городов в малых и средних городах устанавливаемых государством Российской Федерации, родах, обеспечивающей органы исполнительной власти субъектов непрерывное профессиональное обучение детей и взрослых Жилищный кодекс для законодательного закрепления новых 1998 Минстрой России с Российской рыночных условий строительства, год участием Союза малых Федерации приобретения и эксплуатации жилых зданий и городов Российской Федерации квартир в малых и средних городах Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Разработать и осуществить необходимо избежать монопольные действия 1997-1998 Миннац России, ввести систему экономии жилищно-коммунальных услуг в условиях 1998 Минстрой России, чужих мер по защите самоуправления городов годы ГКАП России, интересов потребителей органов исполнительной жилищно-коммунальных власти субъектов услуг, антимонопольному Российской Федерации, государственному регулированию деятельности городов, жилищно-коммунальных Союз малых городов служб Российской Федерации Разработка системы в связи с высоким уровнем безработицы во 1997 Минтруд России, налоговых льгот для многих малых и средних городах, имеющих год ФСЗ России, предприятий и органи- монопрофильную градообразующую базу Госналогслужба России, заций, создающих до- органы местного самоуправления места для трудоустройства безработных в малых и средних городах Экспериментальная для учета специфики малых городских 1998 Минсоцзащиты России, отработка мер по поселений год Минкультуры России, социально-культурному органы исполнительной развитию малых городов власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления

Формирование самоуправления городов Федеральный закон об для законодательного установления

1997 Миннац России, общих принципах раз- принципов разграничения и взаимного год
Минэкономики России, граничения и взаимного делегирования полномочий между субъектами
Минфин России, делегирования полномо- Российской Федерации и органами местного органы
исполнительной чий между органами самоуправления с учетом законодательства власти субъектов
исполнительной власти Российской Федерации Российской Федерации, субъектов Российской Союз
малых городов Федерации и органами Российской Федерации, местного самоуправления органы
местного
самоуправления Подпрограмма подготовки для обеспечения функционирования органов 1997-
Минфин России, и повышения квалификации местного самоуправления 1998 Минтруд России,
служащих муниципальных годы органы исполнительной органов власти власти субъектов
Российской Федерации,
органы местного
самоуправления Подпрограмма реализация программы позволит обеспечить 1997- федеральные
органы компьютеризации высокий уровень управленческого 1998 исполнительной власти,
муниципальных органов делопроизводства, доступ населения к годы органы исполнительной власти
для обмена справочной, управленческой, маркетинговой, власти субъектов справочной и
маркетинго- образовательной информации, обмен Российской Федерации, вой информацией
информацией с федеральными, региональными органы местного
и местными органами самоуправления,
Союз малых городов
Российской Федерации Федеральный закон о для повышения роли муниципальных органов 1997
Миннац России, муниципальном заказе во взаимоотношениях с хозяйствующими год Союз малых
городов
субъектами Российской Федерации Федеральный закон о в целях повышения роли органов местного
1997 МВД России, муниципальной самоуправления в охране общественного год Миннац России,
милиции порядка и защите прав граждан Союз малых городов
Российской Федерации
Формирование муниципальной собственности Федеральный закон о представляется целесообразным
создание 1997 Минфин России, муниципальных банков, финансирующих городские нужды, год Банк
России, банках предпринимательской целью которых является Минэкономики России,
не только получение прибыли, но и развитие Миннац России,
городского хозяйства Союз малых городов
Российской Федерации Экспериментальная для учета специфики малых городов 1998 органы
местного отработка наиболее год самоуправления, эффективных форм Госкомимущество России,
использования органы исполнительной муниципальной власти субъектов собственности в
Российской Федерации интересах города
Другие законы о городах, постановления,
программы и конференции по проблемам городов Подготовка и реализация для учета специфики
городов данной 1997- Минстрой России, подпрограмм по городам категории и использования
положительного 1998 Союз малых городов атомной энергетики, опыта и инициативы руководства,
населения годы Российской Федерации, закрытым административно- городов, а также организаций,
предприятий, Минэкономики России, территориальным министерств и ведомств Миннауки России,
образованиям, городам - Российская академия "инновационным наук, центрам" и другим: органы
местного
самоуправления,
заинтересованные
федеральные
органы исполнительной

власти,

органы исполнительной

власти субъектов

Российской Федерации 1. Программа "Возрожде- постановлением Правительства Российской 1996

Минстрой России, ние, строительство, Федерации от 8 июня 1996 г. N 662 год Минэкономики

реконструкция Министерству строительства Российской России, ассоциация и реставрация

Федерации поручено доработать проект "Регион", исторических государственной программы

Возрождение, органы местного малых и средних городов строительство, реконструкция и

реставрация самоуправления России" исторических малых и средних городов

России и представить ее на утверждение в

Правительство Российской Федерации в III

квартале 1996 года 2. Программа "Развитие для обеспечения развития закрытых 1997- Минатом

России, малых и средних закры- административно-территориальных 1998 Минобороны России, тых

административно- образований в условиях экономической годы Минстрой России, территориальных

реформы и социально-культурных потребностей Минэкономики России, образований" проживающего

в них населения Союз малых городов

Российской Федерации,

Ассоциация закрытых

административно-

территориальных

образований 3. Программа "Развитие обеспечение комфортных условий проживания 1996- Минстрой

России, малых и средних городов и предпосылок к развитию научной и 1997 Миннауки России, -

научноградов и технической деятельности как годы Союз малых городов технополисов" социально-

экономической базы городов Российской Федерации 4. Программа "Золотое активизация

экономической и 1997- РАО "Концерн кольцо России" социально-культурной жизни региона 1998

"Росавтодор",

"Золотое кольцо России" на основе развития годы Минстрой России,

туризма и других видов деятельности, органы исполнительной

органично сочетающихся с историческим власти Ярославской,

наследием и градостроительными традициями Ивановской,

Московской,

Владимирской,

Костромской областей Подготовка и реализация для решения региональных проблем, 1997- органы

исполнительной целевых региональных отработки и экспериментальной проверки 1998 власти

субъектов программ развития программ развития малых и средних городов годы Российской

Федерации, малых и средних городов в период формирования рыночных отношений и Минэкономики

России, (на базе отдельных местного самоуправления на территории Минфин России, субъектов

Российской региона органы местного Федерации) самоуправления,

Союз малых городов

Российской Федерации Подготовка и реализация для продолжения реформы отрасли с учетом 1997-

Минстрой России, системы мероприятий по последствий принимаемых решений 1998 Академия

реформированию жилищно- годы коммунального хозяйства коммунального хозяйства имени К. Д.

Памфилова, малых и средних городов Союз малых городов в условиях рыночных Российской

Федерации, отношений органы местного

самоуправления Провести всероссийские для обмена опытом между городами, 1997- Союз малых

городов совещания ведомствами, организациями и 1998 Российской Федерации, или научно-

технические предприятиями, для объединения годы органы местного конференции

интеллектуально-творческих сил и самоуправления, по темам: финансовых средств при решении

проблем Минстрой России,
малых и средних городов Минэкономки России,
Минсоцзащиты России, 1. Пути и методы Минобразования России, реформирования Банк России,
экономики малых и Российская академия средних городов; наук 2. Пути и методы решения проблем
социального развития малых и средних городов; 3. Создание финансовой системы развития и
реконструкции малых и средних городов Федеральный закон о закон должен разрабатываться с
учетом 1997 ФМС России, миграции возможностей расселения мигрантов в малых год Союз малых
городов
и средних городах Российской Федерации,
органы исполнительной
власти субъектов
Российской Федерации Земельный кодекс для формирования частной, общественной, 1997-
Роскомзем, Российской муниципальной, государственной земельной 1998 Минсельхозпрод России,
Федерации собственности и регулирования земельных годы Минстрой России,
отношений в малых городах Госкомимущество России,
Минприроды России,
Союз малых городов
Российской Федерации,
органы местного
самоуправления
Законы, нормативные акты по
градостроительной деятельности Свод правил по для обеспечения правовой базы 1997 Минстрой
России, функциональному использованию территорий (в том числе год Роскомзем, зонированию
территорий и размещения малых предприятий, Союз малых городов поселений блокированных с
жилищем владельца, Российской Федерации
управляющего и обслуживающего персонала) Градостроительный кодекс необходим свод законов,
регулирующий 1997 Минстрой России, Российской градостроительную деятельность в год Союз
малых городов Федерации населенных пунктах различной величины и Российской Федерации
различного народно-хозяйственного значения

5.2. Мероприятия на региональном (субъекта
Российской Федерации) уровне

Мероприятия Программы, реализуемые на региональном (субъекта Российской Федерации) уровне,
представляют собой совокупность региональных программ развития малых и средних городов.
Региональные программы должны ориентироваться, с одной стороны, на создание взаимосвязанных
правовых, финансовых, экономических и организационно-хозяйственных условий для развития
малых, средних городов и поселков городского типа субъекта Российской Федерации, а с другой,
могут включать программы развития конкретных городов и поселков.

Важное значение имеет правовое обеспечение Программы на уровне субъектов Российской
Федерации.

Вопросы правового регулирования развития городских поселений в соответствии с Программой
решаются субъектами Российской Федерации на основе и в развитие федерального
законодательства о местном самоуправлении, о городских поселениях. В этих целях субъекты
Российской Федерации принимают законодательные акты:

- о местном самоуправлении;
- о местном референдуме;
- о выборах в органы местного самоуправления;
- о муниципальных землях;
- о муниципальной милиции;

о местных бюджетах;
о порядке компенсации дополнительных расходов органам местного самоуправления, вызванных решениями, принимаемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
о пригородной зоне городов;
о функциональном зонировании территории;
о местных налогах и сборах;
о муниципальном образовании;
о муниципальном здравоохранении;
о порядке принятия и регистрации устава городского поселения;
об административно-территориальном делении.

В целях правового обеспечения Программы субъекты Российской Федерации разрабатывают и утверждают примерные нормативные акты по вопросам городского самоуправления, нормативно-методические документы:

примерный устав города;

примерные правила планировки и застройки городов и зон их влияния;

рекомендации по ведению территориального кадастра и мониторинга поселений;

инструкцию о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительной документации;

методологические указания по определению градостроительной емкости территорий городов и основных показателей оптимальной организации социальной, инженерно-транспортной, рыночной инфраструктуры в новых экономических условиях.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечить населению городов право самостоятельно определять:

пути, формы и стадии перехода к реальному самоуправлению с учетом специфики данного городского поселения, региона, а также степень готовности населения взять на себя

ответственность за управление развитием территории, решение городских дел;

структуру и организацию местного самоуправления с учетом исторических, национальных и местных традиций и обычаев;

способы осуществления собственных инициатив по вопросам, отнесенным к ведению местного самоуправления.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны определить вопросы совместного ведения субъекта Российской Федерации и городского поселения, предусмотрев соответствующие процедуры решения данных вопросов при участии органов городского и сельского самоуправления. В этих целях возможно создание и функционирование региональных собраний представителей местных властей, которые бы имели право предварительно рассматривать проекты актов, затрагивающих интересы городских и сельских поселений, и давать свои заключения на данные проекты.

Кроме того, выделяются следующие группы мероприятий:

1. Мероприятия регионального уровня, проводимые в соответствии с другими федеральными и региональными программами.

Мероприятия формируются на основе анализа федеральных и региональных программ, действующих на территории данного региона и затрагивающих интересы малых и средних городов региона.

2. Мероприятия, разрабатываемые на основе отдельных программ развития малых городов региона: общие для всех малых и средних городов региона, требующие координации на региональном уровне;

общие для отдельных типов городов и групп районов региона, требующие координации на региональном уровне;

по развитию отдельных малых городов, финансирование которых предполагается осуществить на

региональном уровне или с частичным привлечением бюджета субъекта Российской Федерации. Примерный перечень основных мероприятий на региональном уровне приведен в таблице 2. Региональные программы разрабатываются в соответствии с едиными требованиями Программы. Рекомендуемая базовая модель региональной (субъекта Российской Федерации) программы развития малых и средних городов приведена в Приложении 1.

Таблица 2

Примерный перечень основных мероприятий на региональном уровне +-----
 -----+ | | |Срок | | | Нормативные акты, законы, |Обоснование
 необходимости подготовки |под- |Исполнители | | программы | |гото-| | | |вки | | +-----
 -----+

Программа повышения информационные потоки, их достовер- 1997- органы
 информационного ность и стабильность оказывают 1998 исполнительной
 обеспечения в период огромное влияние на снабженческую годы власти субъектов
 формирования стратегию и взаимодействие эконо- Российской
 рыночных отношений в малых и мических субъектов в условиях рынка. Федерации, органы
 средних городах: Сбалансированность спроса и предло- местного
 жений в значительной мере зависит от самоуправления
 надежной информации

1. Развитие телефонной сети с
изданием справочников с
телефонами и адресами
всех абонентов;
2. Издание городских, районных,
региональных (субъектов
Российской Федерации) газет
с рекламными приложениями и
специализированных
рекламных газет;
3. Издание региональных
бюллетеней обмена
жилой площади, объявлений -
брачных, по трудоустройству и
т. п.;
4. Создание региональных,
районных, городских палат и
союзов предпринимателей с
информационными, культурно-
образовательными и обучающими
компьютеризованными центрами;
5. Издание региональных,
районных атласов населенных
мест с характеристикой
их обеспеченности объектами
социальной и производственной
инфраструктуры, а также тер-
риториями для размещения
новых предприятий и нового
жилищного строительства;

создание соответствующего
банка данных по населенным
пунктам региона;

6. Издание рекламно-туристических планов малых и средних городов;

7. Подготовка и распространение полугодовых (квартальных) календарей культурных мероприятий на территории субъектов Российской Федерации

Программа опытной отработки для выявления и распространения 1997- органы одной-двух моделей экономи- положительного 1998 исполнительной ческой организации опыта функционирования предприятий в годы власти субъектов ассоциированных новых Российской производителей-собственников экономических условиях Федерации (на базе отдельных государственных и смешанных предприятий, колхозов и совхозов; в границах городов, районов и регионов)

Мероприятия по формированию для обеспечения работы учебных и 1997- учебные и коллективного центра научно- научно-исследовательских 1998 научно-исследовательских и учебных учреждений в новых рыночных условиях годы льские учреждений субъекта и повышения конкурентной способности учреждения субъектов Российской Федерации по предприятий и учреждений региона Российской Федерации, маркетингу и внедрению заинтересованные передовых технологий и федеральные органы научно-исследовательских исполнительной разработок в регионе и за его власти, органы пределами. исполнительной

Создание банка данных по власти субъектов размещению, техническим и Российской Федерации экономическим характеристикам предприятий и учреждений, современным и потенциальным потребителям продукции центра

Программа подготовки и для подготовки квалифицированных 1997- органы исполнительной экспериментальной реализации кадров и уменьшения безработицы в 1998 власти субъектов проектов межгородских и малых городах в условиях струк- годы Российской Федерации, городских учебных заведений по турной перестройки народного обучающие центры профессиональной подготовке и хозяйства при региональных, переподготовке различных районных, городских категорий населения по специ- палатах и союзах альностям, необходимым в предпринимателей, условиях перехода к рыночной территориальные экономике органы службы занятости населения

Мероприятия по сдерживанию для смягчения проблемы оторванности 1997- органы исполнительной тарифов небольших городских поселений от 1998 власти субъектов на транспортные перевозки экономических, культурных центров, годы Российской Федерации, для уменьшения уровня безработицы отделения МПС России и формирования рыночных связей малых и Минсвязи России поселений с более крупными

Закон субъекта Российской для создания правовой базы финансовых 1997 органы исполнительной Федерации о коммунальных поступлений в бюджет населенных год власти субъектов платежах и сборах пунктов и обеспечения самокупаемости Российской Федерации, коммунальных услуг органы местного самоуправления

Закон субъекта Российской для создания правовой базы 1997- органы исполнительной Федерации о порядке форми- финансового 1998 власти субъектов рования и исполнения суверенитета населенных пунктов годы Российской Федерации, бюджетов населенных пунктов Минфин России, органы местного самоуправления

Законы субъекта Российской для создания правовой базы еже- органы исполнительной Федерации о местном бюджете использования финансовых средств год- власти субъектов субъекта Российской Федерации. но Российской Федерации

Законы обязательно должны публиковаться в средствах массовой информации

Нормы и правила исполнения для обеспечения единообразия 1997 органы исполнительной муниципального исполнения управленческого дело- год власти субъектов управленческого делопроизводства производства и создания правовой Российской Федерации, на уровне субъекта Российской базы взаимоотношений между органы местного Федерации органами управления и населением самоуправления

Закон субъекта Российской для создания правовой базы, норм и 1997- органы исполнительной Федерации правил функционирования населенных 1998 власти субъектов о законодательном статусе пунктов. Данный закон должен раз- годы Российской Федерации, населенных пунктов вивать положение Федерального закона органы местного "Об общих принципах организации самоуправления, местного самоуправления"

Союз малых городов местного самоуправления"

Российской Федерации

Закон субъекта Российской для создания правовой базы, норм и 1997- органы исполнительной Федерации правил функционирования админи- 1998 власти субъектов о законодательном статусе стративных районов на территории годы Российской Федерации, административного района субъектов Российской Федерации. органы местного Данный закон должен разрабатываться самоуправления с учетом общих принципов самоуправ- ления населенных пунктов

Подготовка и реализация для решения региональных проблем, 1997- органы исполнительной региональных программ раз- отработки и экспериментальной 1998 власти субъектов вития малых и средних городов проверки программ развития малых годы Российской Федерации, (на базе отдельных субъектов и средних городов в период Минэкономики России, Российской Федерации) формирования рыночных отношений и Минфин России,

местного самоуправления на территории региона самоуправления,
Союз малых городов
Российской Федерации

5.3. Мероприятия на местном (городском) уровне

Мероприятия Программы, реализуемые на местном (городском) уровне, представляют собой совокупность программ развития малых и средних городов. Они учитывают действующие федеральные программы ("Жилище", "Дети России" и другие) и региональные программы, координируются с ними.

Программы развития городов разрабатываются в соответствии с едиными требованиями Программы. В качестве основных принципов и направлений разработки мероприятий этого блока Программы могут быть предложены следующие.

В области бюджетно-налоговой политики - формирование местных бюджетов за счет налога на прибыль и налога на имущество муниципальных, частных, акционерных предприятий, подоходного налога на физических лиц, платы за воду, потребляемую всеми предприятиями в черте города, налога с транспортных средств, доходов от приватизации (50 процентов) и муниципального имущества (100 процентов), средств заинтересованных организаций, внебюджетных фондов, банковских кредитов. Для привлечения средств из бюджетов вышестоящих уровней необходимо определить не обеспеченные финансированием неотложные меры для предотвращения невозвратных потерь (спасение разрушающихся памятников архитектуры, устранение угрозы экологических катастроф), а также для реализации важнейших задач, имеющих общегосударственное или общерегиональное значение.

При создании инфраструктуры рынка - участие в формировании финансово-инвестиционной системы, включающей финансовые компании, внебюджетные фонды, акционерные страховые компании и другие организации, принимающие участие в разработке и реализации Программы; участие в создании на паевых началах торгового дома Союза малых городов Российской Федерации, в образовании системы синдикатов из предприятий малых городов; организация и участие в местных, межрегиональных и международных ярмарках.

В области использования и приватизации муниципальной собственности - расширение вариантов приватизации с учетом местных особенностей и условий; отказ от административно установленных сроков и перечней объектов приватизации; формирование предпринимательской среды путем использования отношений аренды муниципальной собственности, организации конкурсов по развитию частного предпринимательства; предоставление льгот по развитию частного предпринимательства; предоставление льгот и преференций по налогам и кредитам предприятиям социальной сферы.

В области использования государственной собственности - предусматриваются меры эффективного использования государственной собственности на территории местного самоуправления.

В области земельных отношений - обеспечение использования городских земель для общественно полезных нужд и целей; регулирование порядка землепользования в интересах города; оказание финансовой помощи в виде льготного или безвозмездного субсидирования и кредитования работ по инженерному обустройству городских земель.

В области социальной политики - введение льгот по кредитам и налогам для предприятий различной формы собственности, осуществляющих инвестиции в создание новых рабочих мест в сферах производства и обслуживания; создание базы для переквалификации работников как в рамках государственной службы занятости, так и в муниципальных и отдельных хозяйственных структурах; введение льгот (при сдаче в аренду помещений, выделении кредитов) при образовании различных форм самоорганизации населения для защиты своих социально-экономических интересов; организационная и финансовая поддержка развития малых предприятий, индивидуальной трудовой

деятельности; создание фонда социальной защиты; принятие нормативно-правовых актов по вопросам коммунально-бытового, социально-культурного и торгового обслуживания населения. В области развития самоуправления - разработка устава города и структуры органов местного самоуправления.

Примерный перечень программных мероприятий на местном уровне приведен в таблице 3. Рекомендуемая базовая модель программы развития малого (среднего) города приведена в Приложении 2.

Таблица 3

Примерный перечень программных мероприятий на местном уровне +-----
-----+ | Местные законы, | |Срок | | |постановления, нормативные
акты, | Обоснование необходимости подготовки |под- | Исполнители | | программы | |гото-| | | |вки | |
+-----+

Договор о разграничении для создания правовой базы взаимоотношений 1997 органы исполнительной полномочий между органами между органами управления городов и орга- -1998 власти субъектов местного самоуправления и нов управления областей, республик, краев, годы Российской Федерации, органами исполнительной власти административных районов. Для определения органы местного субъекта Российской Федерации обязательных и добровольных задач городов самоуправления Разработка, утверждение устава для создания правовой базы, норм и правил 1997 органы местного города жизни города. В уставе должны быть отра- -1998 самоуправления жены поддающиеся регулированию аспекты годы и население городов, жизнедеятельности города. Проект устава и органы исполнительной утвержденный устав должны быть опублико- власти субъектов ваны в местной печати Российской Федерации Создание современных городских для сдерживания роста ставок и тарифов на 1997- органы местного служб по строительству и эксплу- жилищно-коммунальные услуги населению за 1998 самоуправления, атации объектов коммунального и счет повышения эффективности деятельности годы Академия жилищного хозяйства, соответ- строительных и коммунальных организаций коммунального ствующих рыночной экономике и предприятий. хозяйства имени и обеспечивающих конкуренцию К. Д. Памфилова между муниципальными и частными организациями и предприятиями Мероприятия по постепенному с целью смягчения бюджетного дефицита 1997- органы местного переводу на самоокупаемость городов. Данные мероприятия должны прово- 1998 самоуправления, услуг города, оказываемых диться с соблюдением принципа обеспечения годы органы исполнительной населению, в том числе принятие социальной защищенности населения власти субъектов ежегодных постановлений: Российской Федерации а) о квартплатах в общественном жилищном фонде; б) об оплате услуг по водоснабжению, канализации, энергоснабжению и т. п.; в) о сборах средств с владельцев земельных участков, примыкающих

к инженерным коммуникациям, за
прокладку сетей водопровода,
канализации, энергоснабжения,
автомобильных дорог и т. д.;

г) о сборах на внешнее
благоустройство территорий

Постановления о бюджете города для создания правовой базы использования еже- органы местного
финансовых средств города. Проекты год- самоуправления
постановлений и утвержденное постанов- но
ление должны публиковаться в средствах
массовой информации. В законах должны
устанавливаться ставки налога на
земельные участки, на прибыль и
уставный капитал предприятий, местных
налогов в зависимости от неотложных
расходов города, но с учетом условий
конкурентной среды

Создание в органах местного с целью сохранения и развития 1996- органы местного
самоуправления подразделений градообразующей базы городов 1997 самоуправления
по работе с предприятиями годы
(по поддержке их производ-
ственной и коммерческой
деятельности)

Создание городских единых для снижения затрат на расчет, сбор и 1996- органы местного
рассчетно-кассовых центров, обработку платежей 1997 самоуправления,
осуществляющих расчет, сбор годы Академия
и обработку коммунальных коммунального
платежей хозяйства имени

К. Д. Памфилова

Создание городской службы для инвентаризации и постоянного учета 1997- органы местного
земельного земельных участков и объектов недвижи- 1998 самоуправления
кадастра и кадастра недвижимости мости города, для учета видов их годы
использования

Создание городских (районных) для обеспечения цивилизованных рамок для 1997- органы местного
независимых экспертных комите- торговых действий с земельными участками 1998 самоуправления
тов по определению стоимости и объектами недвижимости и предотвращения годы
незастроенных и застроенных спекулятивных сделок с ними
земельных участков и размещенных
на них объектов недвижимости

Мероприятия по созданию или для информирования населения и как можно 1997- органы местного
усовершенствованию официальных более раннего включения его в решение 1998 самоуправления
городских средств информации вопросов городского самоуправления годы
населения (газет, информационных
листов и бюллетеней, местного
радиовещания, кабельного теле-
видения, информационных стендов
и т. п.)

Издание рекламно-туристического для распространения рекламной информации о 1997- органы

местного

плана города предприятиях и организациях, о природных и 1998 самоуправления
экономико-социальных условиях в городе, годы
для содействия развитию туризма в городе.

Планы должны издаваться преимущественно
за средства рекламируемых предприятий

Разработка плана размещения для создания условий по развитию маркетинга 1997- органы местного
рекламных в городе и улучшения городского облика 1998 самоуправления,
стендов и сооружений в городе годы архитектурно-про-
ектные организации

6. Ресурсное обеспечение Программы

Источниками финансирования Программы являются средства федерального бюджета, бюджетов
субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, других источников (средства предприятий,
отечественных и зарубежных инвесторов, населения и другие).

Общий объем финансирования Программы на период ее реализации в 1997-2005 годах составляет
64252,8 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета - 22140,4 млрд. рублей, из бюджетов
субъектов Российской Федерации - 26502 млрд. рублей, из местных бюджетов - 13245 млрд. рублей,
других источников - 2365,4 млрд. рублей.

Объемы и источники финансирования Программы определены по видам ассигнований, необходимых
для реализации программных мероприятий (таблица 4).

Основные объемы ассигнований составляют капитальные вложения, необходимые для поддержки
кризисных и деградирующих городских поселений в части градообразующей базы, социальной
сферы, окружающей среды, формирования информационной инфраструктуры управления: 1997 год -
4120 млрд. рублей, 1997-2005 годы - 34326 млрд. рублей.

Прочие текущие расходы, необходимые для поддержки предпринимательства и формирования
рыночной инфраструктуры, обеспечения занятости населения, функционирования объектов
социальной сферы, передаваемых на баланс городских поселений, координационно-
организационного и информационного обеспечения Программы, составляют в 1997 году - 3224,9
млрд. рублей, в 1997-2005 годах - 29890,5 млрд. рублей.

Ассигнования на научно-исследовательские работы, необходимые для научно-методического,
нормативно-правового и иного программного обеспечения составляют в 1997 году - 4,2 млрд. рублей,
в 1997- 2005 годах - 36,3 млрд. рублей.

В 1997 году на реализацию Программы необходимо выделить по всем источникам финансирования
7349,1 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета - 2574,6 млрд. рублей, из бюджетов
субъектов Российской Федерации и местных - 4694,5 млрд. рублей, из других источников - 80 млрд.
рублей. Прежде всего необходимо профинансировать первоочередные мероприятия,
обеспечивающие жизнеспособность отдельных городов (ликвидация и предотвращение аварийных
ситуаций, текущее финансирование, ремонт и строительство отдельных объектов социальной сферы
и инженерной инфраструктуры: школ, детских садов, больниц, котельных, дорог, объектов связи,
коммунального хозяйства и т. п.).

Состав конкретных работ и объемы их финансирования определяются ежегодно государственным
заказчиком Программы, региональными и местными органами ее управления, исходя из
необходимости реализации основных программных мероприятий.

Отдельные проекты Программы представляются на инвестиционные конкурсы на основе бизнес-
планов. На начальном этапе предпочтение отдается быстроокупаемым коммерческим проектам.
Следует широко практиковать включение отдельных мероприятий Программы в перечень проектов,
реализуемых по линии "связанных" иностранных кредитов типа "Гермес", а также представление
соответствующих проектов Программы для реализации с использованием конверсионных кредитов.

Программа ориентирована на привлечение финансовых ресурсов различных общероссийских фондов и координацию их использования, оказание помощи в привлечении инвестиций, в том числе иностранных.

Таблица 4 Объемы и источники финансирования Программы по видам ассигнований

(млрд. рублей, в ценах 1996 года) +-----																	
+	1997	В том числе	1997-	В том числе		Виды	год		2005		ассигнова-	всего		годы		ний	+--
----- всего +----- федераль-																	
бюджеты мест- другие																	
федераль-																	
бюджеты мест- другие ный субъектов ные источ-																	
ный субъектов ные источ-																	
бюджет																	
Россий-																	
бюд-																	
ники бюджет																	
Россий-																	
бюд-																	
ники ской																	
жеты ской																	
жеты																	
Федерации Федерации +-----+																	
ИТОГО 7349,1 2574,6 4594,5 100 80 64252,8 22140,4 26502 13245 2365,4																	

в том

числе:

Капиталь- 4120 1620 2500 - - 34326 13416,7 13255,1 6627,6 1026,6

ные

вложения

из них ПИР 271 21 250 - - 2237,6 187,9 1366,5 683,2 -

НИОКР 4,2 2,17 2,03 - - 36,3 17,47 12,63 6,2 -

Прочие 3224,9 952,43 2092,47 100 80 29890,5 8706,23 13230,37 6615,1 1338,8

текущие

расходы

7. Механизмы реализации Программы

7.1. Механизмы реализации Программы действуют в следующих относительно самостоятельных сферах:

нормативно-законодательной;

финансово-экономической;

социальной и культурной;

коммуникационной (транспорт, связь);

информационной;

коммунально-градостроительной;

природно-экологической;

промышленно-технической;

научной;

организационно-управленческой.

Финансово-экономический механизм, в свою очередь, действует через механизмы бюджетно-налоговой, финансовой, инвестиционной, земельной и жилищной политики, приватизации, формирования муниципальной собственности, развития предпринимательства, природопользования, конверсии оборонных предприятий.

7.2. В социальной области предполагается установление на государственном уровне минимальных социальных стандартов, определяющих минимум бюджетной обеспеченности на одного жителя, проведение политики создания и укрепления инфраструктуры города, экономической и социальной поддержки населения небольших городов.

7.3. Развитие промышленности небольших городов осуществляется в рамках концепции государственной промышленной политики, но с учетом градообразующей роли предприятий, социально-экономического состояния конкретного небольшого города и его принадлежности к соответствующей типологической группе.

7.4. Предпринимательство и малый бизнес развиваются в рамках региональной и городской политики при государственных гарантиях и поддержке.

7.5. Программа уточняется и реализуется при активном участии федеральных, региональных и местных властей, а также всех заинтересованных предприятий и организаций. К реализации проектов Программы привлекаются коммерческие структуры.

7.6. Дальнейшее совершенствование этих механизмов будет осуществляться в рамках законодательно-правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, федеральных целевых программ и подпрограмм настоящей Программы, при их единой координации.

8. Организация управления реализацией Программы и контроль за ходом ее выполнения

8.1. Структура и полномочия органов управления реализацией Программы формируются с учетом: федерального характера Программы;

многоуровневой структуры мероприятий Программы (город - регион - Российская Федерация); участия в Программе как федеральных органов исполнительной власти, так и органов местного самоуправления малых и средних городов, их региональных объединений и Союза малых городов Российской Федерации, полномочия которых разделены положениями Конституции Российской Федерации;

комплексного характера мероприятий Программы как в проблемно-содержательном, так и в территориальном аспектах.

Организационные принципы управления реализацией Программы:

согласованность структуры управления Программой с механизмами развития и саморазвития малых и средних городов и механизмами реализации Программы;

добровольность и конкурсность включения городов и регионов в Программу;

передача органами местного самоуправления своих полномочий по управлению Программой на региональный и федеральный уровни добровольно на договорной основе.

8.2. Формы и методы организации управления реализацией Программы на федеральном и региональном уровнях определяются государственным заказчиком - Министерством строительства Российской Федерации, ответственным за реализацию Программы.

Государственный заказчик может на договорной основе передавать союзам и ассоциациям городов Российской Федерации, администрациям субъектов Российской Федерации и городов выполнение части своих функций.

Контроль за выполнением Программы, определение приоритетов и подготовку рекомендаций по ее развитию осуществляет Межведомственная комиссия по реализации Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и градостроительству (образована постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. N 167), в составе которой создается координационная группа из представителей федеральных органов исполнительной власти, Союза малых городов Российской Федерации, администраций городов - участников Программы. Реализация федеральных программных мероприятий осуществляется на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых государственным заказчиком Программы со всеми исполнителями таких мероприятий. Государственный контракт определяет права и обязанности государственного заказчика и исполнителя федеральных программных мероприятий, регулирует их отношения при выполнении контракта, в том числе предусматривает контроль за ходом работ по его выполнению.

Реализация программных мероприятий субъектов Российской Федерации и городов осуществляется на основе договоров, заключаемых органами, уполномоченными их администрациями (правительствами), со всеми исполнителями таких мероприятий.

Финансирование Программы из федерального бюджета открывается государственным заказчиком в соответствии с установленными ему на очередной год объемами централизованного финансирования после заключения государственных контрактов (договоров) и подтверждения всеми участниками реализации Программы объемов финансирования из внебюджетных источников,

бюджетов субъектов Российской Федерации и городов.

Государственный заказчик организует работу по заключению договоров всеми участниками Программы; сообщает в Министерство финансов Российской Федерации и Министерство экономики Российской Федерации о заключенных государственных контрактах (договорах) и других договорах по всем источникам ее финансирования, в том числе на осуществление федеральных программных мероприятий; представляет проекты бюджетных заявок с соответствующими обоснованиями в Министерство экономики Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, а по блоку НИОКР - в Министерство науки и технической политики Российской Федерации.

Государственный заказчик с учетом выделяемых на реализацию Программы финансовых средств из всех источников ежегодно уточняет приоритетные мероприятия, целевые показатели и затраты по ним, механизм реализации Программы, состав исполнителей.

Объекты финансирования, приоритетные мероприятия по ним и исполнители работ определяются на основе конкурсного отбора.

Отбор программных мероприятий, их финансирование и контроль за ходом выполнения осуществляется в соответствии с порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. N 594).

8.3. Координация Программы с действующими федеральными и региональными программами осуществляется всеми ее участниками путем согласования мероприятий, ежегодного выделения средств для финансирования развития средних и малых городских поселений отдельной строкой при формировании соответствующих бюджетов и прогнозов социально-экономического развития.

8.4. Для информационного обеспечения управления Программой государственный заказчик создает информационно-аналитический центр, обеспечивающий оперативную связь с регионами, собирающий, обрабатывающий и анализирующий всю необходимую информацию федерального, регионального и местного уровней, ведущий автоматизированный банк данных, достаточный для выполнения Программы.

9. Социально-экономическая эффективность Программы

Реализация намеченных Программой задач будет способствовать активизации социально-экономического развития малых и средних городов, более полному вовлечению их потенциала в экономику Российской Федерации, оптимизации систем расселения, возрождению национальных, культурных традиций.

Реализация Программы позволит перейти к осуществлению принципов самоуправления, самофинансирования и саморазвития малых и средних городов; формированию муниципальной собственности и муниципального хозяйства; развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры; реконструкции, модернизации и перепрофилированию предприятий, что создаст основу для сохранения и развития традиционных преимуществ жизни в малых городах (относительно благополучная экологическая ситуация, индивидуальный облик и самобытность) и достижения современных социальных стандартов, повышения уровня жизни, инженерно-технического комфорта проживания.

Реализация разрабатываемых в рамках Программы подпрограмм (программ) развития "исторических" городов, городов - "наукоградов", закрытых городов и городов с конверсируемым производством, городов Заполярья и Крайнего Севера, городов - центров сельскохозяйственных районов, приграничных городов и городов других типов позволит существенно поднять их жизнеспособность и разрешить возникшие перед ними в период экономической реформы острые проблемы.

В конечном счете реализация Программы позволит преодолеть глубокий разрыв в уровнях развития больших и малых городов страны и перейти к сбалансированным структурам общегосударственного

развития, что, в свою очередь, позволит повысить динамику развития Российской Федерации в целом.

Среди многих ожидаемых показателей социально-экономической эффективности Программы необходимо выделить следующие:

создание новых мест приложения труда, в том числе за счет миграции части существующих промышленно-производственных объектов из больших и крупных городов - промышленных центров в более дешевые малые города; возрождение ремесел и народных промыслов, традиционных производственно-трудовых навыков населения малых и средних городов на основе использования преимущественно местных ресурсов;

повышение степени использования рекреационно-туристического потенциала малых и средних городов жителями Российской Федерации и зарубежных стран для восстановления здоровья, удовлетворения культурных запросов, а в связи с этим получение малыми и средними городами существенного пополнения их бюджетов;

рост потребности в трудовых ресурсах и создание условий переобучения и переквалификации трудящихся;

переход к развитию малых и средних городов с опережающим развитием сферы услуг и ростом занятости в этой сфере, с учетом социально-культурной функции этих городов;

улучшение условий проживания жителей не только самих малых и средних городов, но и прилегающих к ним территорий;

повышение роли малых и средних городов в системах расселения в качестве местных столиц, улучшение культурно-бытового и транспортного обслуживания жителей административных районов или прилегающей сельской местности, развитие агропромышленного и сельскохозяйственного производства и его обслуживание;

обеспечение рационального комплексного развития планировочной структуры малых и средних городов, повышения качественных характеристик архитектурно-пространственной и ландшафтной среды, реставрации и оптимального использования памятников архитектуры, реконструкции исторической застройки, развития и модификации систем инженерного оборудования, общего благоустройства территории;

развитие традиционной для малых и средних городов индивидуальной жилой застройки с развитым садово-огородническим и другими видами подсобных хозяйств для продовольственного самообеспечения жителей;

расселение в малых и средних городах беженцев и вынужденных переселенцев из ближнего зарубежья, районов Крайнего Севера и приравненных к нему местностей, семей уволенных в запас или в отставку военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, а также жителей больших, крупных и крупнейших городов, добровольно переехавших в малые и средние города, имеющие ряд преимуществ в условиях проживания.

Приложение 1

Рекомендуемая базовая модель

региональной (субъекта Российской Федерации)

программы развития малых и средних городов

1. Введение, цели, задачи, этапы реализации программы

Базовая модель представляет собой рекомендуемую типовую форму региональной комплексной программы развития малых и средних городов. Использование модели позволит разрабатывать региональные программы в рамках единой Программы.

Субъекты Российской Федерации представляют разработанные ими региональные программы развития малых и средних городов в Министерство строительства Российской Федерации.

Включение мероприятий региональной программы в Программу позволит привлечь для решения

проблем городов соответствующего региона в необходимых случаях средства федерального бюджета, а также средства привлекаемых Союзом малых городов Российской Федерации заинтересованных инвесторов, в том числе зарубежных.

Разработка региональных программ в соответствии с положениями Программы осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и привлечения внебюджетных источников, при этом Союз малых городов Российской Федерации может оказывать информационное, методическое и организационное содействие в разработке программ, привлекая с этой целью сотрудничающих с ним ученых и специалистов.

В соответствии с предлагаемой базовой моделью региональная программа развития должна включать:

- а) анализ социально-экономического состояния городов и экономического потенциала, который может быть задействован в интересах их развития;
- б) анализ проблем ("болевых точек") городов и возможные пути их преодоления;
- в) конкретный план мероприятий по развитию городов, в том числе тех из них, которые требуют участия федеральных органов исполнительной власти, привлечения средств федерального бюджета, внебюджетных источников.

Цели и задачи программы в значительной мере будут вытекать из выявленных проблем.

Фактический материал по проблемам региона должен стать обоснованием как целей и задач, так и основных путей достижения целей и решения задач. Среди целей и задач программы могут быть выделены краткосрочные и долгосрочные. Намеченные цели должны иметь необходимую степень конкретизации и адресный характер. Они должны ориентироваться на формирование механизмов саморазвития малых и средних городов.

В состав программ целесообразно включать мероприятия:

- по устранению монопрофильности градообразующей базы малых и средних городов, в том числе по развитию малого предпринимательства;
 - по перепрофилированию предприятий на выпуск продукции и оказание услуг, пользующихся спросом у потребителей;
 - по предоставлению физическим и юридическим лицам для хозяйствования и получения прибыли движимой и недвижимой собственности, муниципальных земельных участков, жилищных и культурно-бытовых объектов на условиях аренды, найма, концессии и договора;
 - по разработке проекта планировки региона с заблаговременным выделением территорий для привлечения и размещения новых предприятий в малых и средних городах, наиболее пригодных для промышленного развития; по созданию технопарков (благоустройство территории и подведение коммуникаций целесообразно финансировать из средств региона и города, строительство промышленно-производственных объектов на средства привлекаемых фирм и частных инвесторов);
 - по маркетингу и рекламе условий размещения новых предприятий и жилищного строительства в малых и средних городах региона;
 - по устранению недостатков периферийных малых и средних городов путем повышения эффективности работы транспорта и связи (в том числе за счет обеспечения конкуренции между государственными и частными транспортными предприятиями, владельцами автотранспорта с применением транспорта малой вместимости - микроавтобусов, маршрутных такси);
 - по объединению территориально сближенных населенных пунктов в целевые союзы для разработки совместных проектов, строительства общих инженерных коммуникаций и сооружений (в том числе добровольное объединение населенных пунктов с региональным центром для формирования его пригородной зоны и взаимовыгодного решения общих проблем);
 - по формированию регионального рынка автономных систем инженерного оборудования городов.
- В основе разрабатываемых программ может лежать совершенствование региональной нормативной базы:

обеспечивающей свободу доступа к средствам производства и реализации продукции, к получению денежных займов и рыночной информации, к получению необходимых для рынка профессий; создающей условия для развития добросовестной конкуренции между производителями товаров и услуг, в том числе между населенными пунктами, в создании наиболее благоприятной среды проживания для своих жителей; обеспечивающей запрет недобросовестной конкуренции, проведение антимонопольной политики; способствующей развитию различных видов самоуправления городов финансового, организационно-хозяйственного, штатного, административного, территориального и других; обеспечивающей повышение доходов бюджетов малых и средних городов за счет создания их собственной финансовой базы с привязкой использования собираемых налогов к тем территориям, где налогоплательщикам оказываются муниципальные услуги; создающей условия постепенного перевода на самокупаемость коммунальных услуг города с одновременным ограничением монопольных действий коммунальных служб и обеспечением социальной защиты населения; обеспечивающей льготы по налогам и кредитам для предприятий и предпринимателей, осуществляющих полезную для развития малых и средних городов деятельность (создающих новые рабочие места, осуществляющих строительство необходимых городам культурно-бытовых, жилищных, природоохранных объектов и т. п.).

В региональной программе выделяются основные, характерные для данного региона типы небольших городов с соответствующей дифференциацией общерегиональных мероприятий. Сроки и этапы реализации региональной программы должны определяться местными условиями региона. В то же время целесообразно их координировать со сроками выполнения мероприятий Программы.

Региональная программа составляется при непосредственном участии городов конкретного субъекта Российской Федерации.

2. Анализ социально-экономического состояния малых и средних городов региона

Для анализа социально-экономического состояния малых и средних городов рекомендуется использовать следующие исходные данные: перечень, количество и характеристика (по численности населения, социально-экономическим показателям) малых и средних городов региона; доля малых и средних городов в численности населения, объемах производства региона; характеристика размещения малых и средних городов и их роли в обслуживании прилегающих территорий; демографические показатели малых и средних городов; тенденции изменения структуры хозяйства региона (промышленность, сельское хозяйство, обслуживающие отрасли); новые условия для развития хозяйства региона (внутренние и внешние) и областного центра; оценка рыночных факторов развития малых и средних городов (близость к потребителям, поставщикам сырья, привязка к транспортной сети, наличие и стоимость энергии, водоснабжения, систем инженерного благоустройства территории, наличие рабочей силы, жилищный рынок, наличие производственных, культурно-бытовых обслуживающих учреждений, местные налоги и сборы); сравнительная характеристика разрыва в уровнях развития малых и средних городов региона и его центра; оценка конкурентоспособности малых и средних городов региона в сравнении с другими регионами, зарубежными производителями*); характеристика ранее намеченных общерегиональных мероприятий по повышению конкурентоспособности региона.

*) Особенно важно показать привлекательность регионального рынка для зарубежных производителей и инвесторов.

3. Анализ главных проблем малых и средних городов региона

Типичными проблемами малых городских поселений для многих регионов являются: демографические проблемы, в том числе превышение смертности над рождаемостью;

монопрофильность градообразующей базы; хронический дефицит местных бюджетов; отсутствие реального местного самоуправления; неразвитость рыночной инфраструктуры (в том числе систем связи, маркетинга и др.); низкий уровень оснащения инженерным оборудованием фонда жилых, культурно-бытовых и производственных зданий; неразвитость городского и межгородского транспорта, а также сети благоустроенных дорог и улиц.

Требуют неотложного решения следующие проблемы: остановка производства, являющегося практически единственным местом приложения труда в городе, и в связи с этим возникающая проблема массовой безработицы; финансовое обслуживание предприятий и организаций (задержки платежей, выдачи зарплаты и т. п.); проблемы пенсионеров и престарелых; финансирование и эксплуатация объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, переданных из государственной в муниципальную собственность; энергетические проблемы; сложная санитарная и экологическая обстановка; разрушение архитектурно-ландшафтной среды и ряд других.

Проанализированный материал рекомендуется оформлять по следующей схеме: проблема - предлагаемые решения - обоснование предлагаемого решения.

4. Мероприятия программы и организация их исполнения

1. Создание региональных информационно-аналитических центров.
2. Финансирование разработки региональных программ.
3. Организация разработки программ развития малых городов, инвестиционных программ и бизнес-планов.
4. Формирование целевых программ развития малых и средних городов на региональном уровне.
5. Формирование и реализация планов мероприятий по каждой целевой региональной и городской программам развития.

При разработке мероприятий проводится их подробное технико-экономическое обоснование для оценки социально-экономической эффективности этих мероприятий и привлечения соответствующих инвестиций или кредитов. Техничко-экономическое обоснование целесообразно представлять в виде бизнес-плана.

5. Ресурсное обеспечение программы

Должны быть учтены все возможные источники финансирования программы. Предполагаемое финансирование мероприятий может распределяться по региональному, городскому и федеральному уровням, в том числе за счет бюджетных ассигнований, средств внебюджетных фондов, финансовых ресурсов предприятий и организаций, частных отечественных и иностранных инвестиций.

Приложение 2

Рекомендуемая базовая модель программы развития малого (среднего) города

1. Введение, цели, задачи, этапы реализации программы.

Рекомендуемая базовая модель представляет собой типовую форму программы развития малого или среднего города. Цель подготовки базовой модели: оказать небольшим городам информационно-методическую помощь в создании программ развития городов. Использование модели позволит разрабатывать программы городов на основе единой программы с использованием разработанных путей и методов преодоления социально-экономической отсталости малых городов, а также имеющегося в данной области опыта развития ряда городов.

Программы местного (городского) уровня разрабатываются добровольно и по инициативе органов местного самоуправления.

Программы развития городов включаются в Программу государственным заказчиком на основе предложений городов. Это позволит привлечь для решения городских проблем в необходимых случаях средства федерального бюджета, а также средства привлекаемых субъектами Российской

Федерации и Союзом малых городов Российской Федерации заинтересованных инвесторов, в том числе зарубежных.

Разработка программ развития городов осуществляется за счет средств местных бюджетов и привлечения внебюджетных источников, при этом Союз малых городов Российской Федерации оказывает информационное, методическое и организационное содействие этим разработкам, а также содействует обеспечению финансирования таких программ. Для этого, кроме заполненной по предложенной форме программы развития города, необходимо направить инвестиционные предложения в Союз малых городов Российской Федерации.

Целью программы развития города является выявление наиболее острых проблем и решение соответствующих задач социально-экономического развития города, для чего разрабатываются конкретные мероприятия. При разработке мероприятий по развитию города проводится их подробное технико-экономическое обоснование для оценки социально-экономической эффективности этих мероприятий и привлечения соответствующих инвестиций или кредитов. Техничко-экономическое обоснование представляется в виде бизнес-плана.

Типовыми задачами социально-экономического развития малых (средних) городов России в настоящее время являются:

- а) создание системы организационных и финансово-экономических мер, предотвращающих остановку производств, стимулирующих сохранение и развитие производительных сил города, реализацию его социального, кадрового, ресурсного и природно-климатического потенциала;
- б) содействие формированию рыночной инфраструктуры города;
- в) развитие жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы;
- г) включение города в федеральные сети транспортных и информационных коммуникаций;
- д) создание благоприятных условий для установления производственно-технологических и коммерческих связей с партнерами, в том числе зарубежными, привлечения инвестиций, поиска рынков сбыта и т. п.;
- е) реализация системы нормативно-правовых, организационных и финансово-экономических мер, обеспечивающих создание предпринимательской среды, подготовку административно-хозяйственных кадров к эффективной работе в условиях рыночной экономики;
- ж) совершенствование системы управления городом, ее последовательная информатизация.

Решение задач развития малых (средних) городов в современных условиях должно основываться преимущественно на принципе саморазвития, мобилизации собственных возможностей и ресурсов.

В соответствии с предлагаемой базовой моделью программа развития города должна включать:

- а) анализ социально-экономического состояния города и его экономического потенциала, который может быть задействован в интересах развития;
- б) анализ проблем (болевых точек) города и возможные пути их устранения;
- в) конкретный план мероприятий по развитию города, в том числе тех, которые требуют участия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, привлечения средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников.

Сроки и этапы реализации программы развития города определяются органами местного самоуправления самостоятельно. Рекомендуется координировать их со сроками реализации программных мероприятий на федеральном и региональном уровнях.

2. Анализ социально-экономического потенциала города

Анализ социально-экономического потенциала города проводится на основе паспорта города с учетом имеющихся ресурсов развития и положения в системе расселения.

Раздел включает следующие подразделы:

1. Паспорт города

Включает в себя общие сведения, характеристику населения и территории, основные показатели

2. Наиболее целесообразные направления использования ресурсов города.

Выделяются направления использования инвестиционных, финансовых, трудовых и других ресурсов с соответствующими обоснованиями.

При разработке программных мероприятий составляется пакет бизнес-планов для различных объектов городского развития.

4. Организация разработки и реализации программы

Организация разработки и реализации программы развития города предусматривает:

- 1) формирование органами местного самоуправления исполнительных органов программы развития города, участвующих в ее реализации, с учетом рекомендаций государственного заказчика Программы;
- 2) формирование информационной базы данных программы развития города совместно с государственным заказчиком Программы, Союзом малых городов Российской Федерации, региональными органами управления программой развития города;
- 3) разработку программы развития города его администрацией с учетом рекомендаций государственного заказчика Программы, Союза малых городов Российской Федерации, региональных органов управления программой развития города, других специализированных организаций;
- 4) разработку инвестиционных проектов и бизнес-планов к ним и предоставление их в отечественные и зарубежные инвестиционные институты;
- 5) формирование и развитие социальных, инженерно-транспортных и финансово-экономических инфраструктур города в соответствии с программными мероприятиями на федеральном, региональном и местном уровнях.

5. Социально-экономическая и экологическая эффективность программы развития города

Социально-экономическая и экологическая эффективность программы развития города и позитивные последствия в различных сферах жизни города определяются по специальной методике. Более детальная информация по разработке программ развития городов направляется в ответ на запросы глав самоуправления малых (средних) городов, направляемые государственному заказчику Программы и Союзу малых городов Российской Федерации.