

**О ПРАКТИКЕ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ  
РАЗВИТИЕМ ГОРОДОВ НА ПРИМЕРЕ ДЖАНКОЯ И СЕВАСТОПОЛЯ  
(НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР)**

**Организаторы и участники конференции**

- |  |                |
|--|----------------|
| 1. Джанкойский городской совет   | г. Джанкой     |
| 2. Севастопольское отделение Всеукраинского комитета поддержки Программы ООН по окружающей среде (СО УкрЮНЕПКОМ)                                   | г. Севастополь |
| 3. ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»  | г. Севастополь |
| 4. Президиум Крымской коллегии адвокатов   | г. Симферополь |
| 5. Управление законодательства по вопросам земельных отношений, агропромышленного комплекса и охраны окружающей среды Министерства юстиции Украины | г. Киев        |
| 6. Комитет Верховной Рады Украины по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы         | г. Киев        |
| 7. Комитет Верховной Рады Украины по вопросам строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства и региональной политики          | г. Киев        |
| 8. Международная академия ВГО «Українська Служба Порядунку»  | г. Киев        |
| 9. Крымское региональное отделение ВГО «Українська Служба Порядунку»   | г. Симферополь |
| 10. ООО «Институт чистой воды»   | г. Симферополь |
| 11. КРП «Крымкомунпроект»  | г. Симферополь |
| 12. Географический факультет Таврического национального университета им. В. И. Вернадского   | г. Симферополь |
| 13. Экономический факультет Таврического национального университета (ТНУ) им. В. И. Вернадского  | г. Симферополь |
| 14. Управление государственной службы специальной связи и защиты информации Украины в г. Севастополе   | г. Севастополь |

**Председатель организационного комитета:**

1-й заместитель джанкойского городского головы  
Булыгин Виктор Федорович

**Сопредседатель организационного комитета:**

президент Международной академии УСП,  
генерал-майор УСП Клименко Геннадий Алексеевич

**Научный руководитель семинара:**

председатель СО УкрЮНЕПКОМ,  
лауреат Государственной премии Автономной республики Крым,  
кандидат географических наук Прималенный Александр Алексеевич

**Секретарь семинара:**

генеральный директор ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»  
Котов Александр Петрович

## ПОРЯДОК РАБОТЫ

### **1. Открытие семинара. Приветственное слово участникам семинара.**

Сообщение: джанкойский городской голова Синицкий Валентин Борисович

### **2. Об уставе города как муниципальном кодексе прав и ответственности местного самоуправления в системе законодательства Украины.**

Докладчик: председатель Крымской коллегии адвокатов, заслуженный юрист Украины Зубарев Владимир Васильевич

### **3. О проблемах и перспективах реализации государственных программ в сфере реформирования городского хозяйства с применением современных технологий местного самоуправления на примере Джанкоя.**

Докладчик: заместитель джанкойского городского головы Булыгин Виктор Федорович

### **4. Об аспектах интеллектуальной поддержки принятия решений в системе АРМ «Гражданский щит».**

Докладчик: председатель СО УкрЮНЕПКОМ, канд. геогр. наук Прималенный Александр Алексеевич

### **5. О механизме контроля общественностью исполнения органами власти основных показателей генерального плана развития города и его адаптации к современным условиям управления.**

Докладчик: председатель СО УкрЮНЕПКОМ, канд. геогр. наук Прималенный Александр Алексеевич

### **6. Об организации допуска и доступа к информации различных категорий конфиденциальности в АРМ «Гражданский щит» как автоматизированной системы класса «З».**

Докладчик: начальник Управления госспецсвязи Украины в г. Севастополе, полковник Госспецсвязи Егоров Федор Иванович

### **7. Об аспектах разработки методик и расписаний по подготовке собственников жилья и их объединений к действиям в нестандартных бытовых случаях.**

Докладчик: юрист-консульт КРП «Крымкоммунпроект» Билюк Иван Григорьевич

### **8. Об аспектах поведения населения в нестандартных бытовых случаях и приемах оказания доврачебной медицинской помощи с применением аптечки гражданского активиста.**

Докладчик: врач, онколог-хирург высшей категории Похвалин Игорь Васильевич

### **9. Закрытие семинара. Подведение итогов работы семинара.**

Сообщение: джанкойский городской голова Синицкий Валентин Борисович

В. Б. Синицкий,  
*джанкойский городской голова*

Приветственное слово.

Уважаемые участники семинара. Сегодня мы встречаемся в очередной раз для обсуждения хода работ по созданию современной системы управления устойчивым развитием города Джанкоя на уровне ее первого этапа АРМ «Гражданский щит».

К настоящему времени участники разработки вместе с органами местного самоуправления Джанкоя завершили очередную стадию работ по созданию макета АРМ «Гражданский щит» на примере АС «Электронная приемная» городского совета. Базовым заданием для данной стадии работ является совершенствование системы безопасности жизнедеятельности населения и окружающей среды, в первую очередь – жилищно-коммунальных аспектов качества жизни.

Уровень разработки на обсуждаемой сегодня стадии разработки АРМ «Гражданский Щит» еще раз и уже наглядно демонстрирует актуальность поставленных задач, поддерживаемых программой информатизации органов местного самоуправления Джанкоя.

Через данную наглядность взаимодействия власти и общества на примере АС «Электронная приемная» на фоне сложившейся системы документооборота для нас становятся более заметными недоработки и шероховатости в управлении развитием и функционированием города. Например, в части реализации заданий по реформированию ЖКХ следует отметить как минимум:

- низкое качество общей системы информационного взаимодействия различных ведомств, структур и других участников реформы ЖКХ в интересах органов местного самоуправления;
- неточность, недостаточность, а порой и отсутствие необходимых законов и подзаконной базы для совершенствования качества указанной системы взаимодействия;
- наличие большого объема информации в разных форматах и разрозненных источниках при отсутствии общих реестров для всех участников информационного обмена;
- отсутствие четких взаимовыгодных условий поставки информации и гарантий их соблюдения для поставщиков и потребителей информации, обеспечиваемых органами власти, в том числе местного самоуправления.

Поэтому тем более отрадно отметить, что за прошедший период совместной деятельности органам местного самоуправления города Джанкоя и разработчикам Программы информатизации удалось достичь положительных практических результатов с понятной организацией:

- подачи жалоб и предложений от населения и предприятий ЖКХ и «обратной связи» между поставщиками и потребителями услуг ЖКХ и лицами, принимающими решения;
- защиты информации о гражданах в соответствии с их конституционными правами;
- организации опорного плана города с уникальной системой представления производственных отношений на базе собственников имущественных комплексов и др.;
- системы рейтингов и оценок решений органов власти по реформе ЖКХ.

Очевидно, благодаря достаточному пониманию возможностей информационных технологий, кропотливой рутинной работе с информацией, непрерывному научному и общественному обсуждению хода разработки, учету критики и пожеланий всех сторон данного процесса нам на самом деле удалось удачно сформулировать и объединить искомые задания повышения качества управления развитием города в программе и проектах информатизации города.

Надеемся, что настоящий семинар пополнит научно-прикладной багаж нашей разработки. Желаем успеха присутствующим здесь ученым и специалистам. Прошу приступить к докладам и их обсуждению.

В. В. Зубарев,  
*заслуженный юрист Украины, председатель Крымской коллегии адвокатов*  
А. А. Прималенный,  
*канд. геогр. наук, председатель Севастопольского отделения  
Всеукраинского комитета поддержки Программы ООН по окружающей среде*

## **ОБ УСТАВЕ ГОРОДА КАК МУНИЦИПАЛЬНОМ КОДЕКСЕ ПРАВ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ**

*Содержание доклада:*

- 1. Основные принципы кодифицирования муниципального законодательства в свете законотворческой политики Украинского государства. Формирование правовой основы уставов территориальных общин.*
- 2. Тенденции развития и проблемы законодательства о местном самоуправлении. Исторические предпосылки его кодификации. Магдебургское право как один из источников муниципального права в Европе и Украине.*
- 3. Европейский и мировой опыт формирования уставов городов и муниципальных кодексов.*
- 4. Концепция и примерная структура Устава города Джанкоя (Муниципальный кодекс) с учетом реализации положений Программы информатизации управления устойчивым развитием города.*

### **1. Основные принципы кодифицирования муниципального законодательства в свете законотворческой политики Украинского государства. Формирование правовой основы уставов территориальных общин.**

Проблема формирования законодательства о местном самоуправлении и связанная с нею проблема принятия уставов территориальных общин, именуемых за рубежом и в России муниципальными кодексами, а также уставами городов, что также применимо к настоящему случаю, является сложной и не до конца решенной по ряду причин. Чисто теоретической для украинской теории права является трудность точного определения места территориальных общин и их прав в общей конституционной системе устройства государства. Вертикаль власти, характерная для социалистической системы, требовала максимального ограничения прав малых городов и населенных пунктов, решения и финансирования почти всех вопросов общего развития территориальных образований в центре. Это приводило к невозможности самостоятельного дифференцированного, экономически обусловленного существования и социально-культурного роста на местах. Такие возможности дает только государственный строй с либеральной рыночной экономикой. Поэтому термин «городская община» снова появился с принятием в мае 1997 года Закона «О местном самоуправлении в Украине». Возвращение после многолетнего перерыва института местного самоуправления так же важно для устройства социальной и политической жизни Украины, как принятие Конституции в 1996 году.

По своей природе местное самоуправление – самый демократический институт в социальной организации общества, в котором непосредственно проявляется власть народа. Местное самоуправление объективно стимулирует социальную активность и самореализацию основной части урбанизированного населения Украины. Эффективность социального управления и организации прямо зависит от культуры городского сообщества, развивающейся или угасающей в зависимости от эффективности государственной идеологии как сконцентрированного выражения общественного сознания в области образования, воспитания, развития, почитания населением тех и иных общественных идеалов на фоне неистребимого индивидуального прагматизма «каждый умирает в одиночку». Эта диалектика будет всегда тем меньше антагонистичной, чем полезнее окажутся постулаты и критерии государственной идеологии для выживания граждан.

Местное самоуправление реализует исторически сформировавшуюся либеральную модель организации социального порядка и власти. И в основе национальной идеологии должно в первую очередь преобладать уважительное отношение к собственности граждан как единственному инструменту выживания, касается ли это владения, пользования и распоряжения активами в любых их видах или приобретенного языка общения для управления этими активами и защиты своих интересов. Если данные аспекты и есть свет национальной идеологии, то он для любой власти всегда будет светить в одну и ту же сторону с успехом общественного развития – в сторону все более либеральной модели культуры обеспечения равного доступа к средствам производства и информации о распределении общественного продукта. По словам Жана Бешлера, предложившего свою типологию государственного устройства, «...в ее усло-

виях подчинение власти происходит из «корыстного» расчета всех субъектов деятельности. Они организуют сообщество для совместного достижения целей (например, рационального и наиболее комфортного устройства городской жизни)».

Это предполагает освоение городским сообществом следующих элементов культуры самоуправления:

- учета сформировавшихся интересов разных социальных групп;
- согласования этих интересов и урегулирования возникших противоречий и конфликтов;
- совместной деятельности и взаимного контроля при реализации принятых целей;
- механизма осуществления социальных новшеств.

В нынешних условиях завершения перехода к модели рыночной экономики и обострения интереса населения к появлению адекватной национальной идеи распределения, управления и контроля собственности новая городская культура может быть привита наиболее быстро институтом местного самоуправления. В Украине в последние годы появляются отдельные элементы местного самоуправления, свидетельствующие о начале становления гражданского общества. Формируется предпринимательский сектор. Создаются различные негосударственные, общественные объединения разных социальных групп. Происходящие конфликты в городских общинах можно рассматривать не только как проявление общей социальной напряженности в стране, но и как зарождение культуры согласования интересов, различных социальных групп городской общины. Через разрешение конфликтов рождается культура городских демократий.

**Это позволяет органам местного самоуправления:**

- получить кредит доверия от различных социальных групп;
- внедрить механизм обратной связи;
- привлечь новые идеи и инициативы к практике городского развития;
- свести к минимуму ошибки нововведений местной власти, осуществляя экспертизу проектов специалистами;
- объединить местные ресурсы;
- формировать образцы новой культуры поведения (терпимость, взаимоуважение, прогнозируемость политики, открытость и прозрачность власти и т.д.);
- децентрализовать местную власть;
- преодолеть психологические барьеры между различными социальными группами в процессе диалога и стабильного сотрудничества.

Но сегодня эксперты утверждают, что экономический и демографический прогноз развития городов Украины неутешителен. Но все же и в этих условиях ухудшения состояния городского хозяйства потребности людей должны удовлетворяться.

Если вначале местное самоуправление рассматривалось как «ассоциация граждан», которая управлялась избранными депутатами и решала все вопросы на свое усмотрение и собственный риск, а граждане получали выгоду в виде муниципальных услуг: бесплатно школ, отремонтированных дорог, своевременно вывезенного мусора и т.п., то постепенно национальное законодательство органы самоуправления ввело в определенные рамки, предоставив им некоторые государственные полномочия («делегированные полномочия») и право принимать местные законы.

Таким образом, можно утверждать, что сложилось законодательство о местном самоуправлении как подотрасль государственного (конституционного) законодательства, что выводит на повестку дня вопрос о его систематизации.

Территориальная община определена как субъект права собственности. Из этого следует, что городская община в лице своего городского совета и его исполнительных органов является владельцем земли, жилого и нежилого фонда, школ, детских садов, коммунальных предприятий, транспорта и т.д. Тем самым самоуправление стало действующим лицом в системе хозяйствования, определяя правила и нормы на местном уровне.

Став хозяйственником, город теперь может выступать в качестве покупателя и заказчика. Он приобретает и заказывает все необходимое для ведения городского хозяйства, стабильной работы коммунальных предприятий и обслуживания населения.

Город, будучи распорядителем и предпринимателем, создает и ликвидирует коммунальные предприятия, заключает договоры с ними и другими предприятиями, ведет учет, распоряжается землей и имуществом в интересах городской общины и развития города.

Став собственником, город является работодателем. Учителя, врачи, библиотекари, работники коммунальной службы и др. обслуживают население города каждый в своей сфере, получая зарплату из местного бюджета.

Город – также исполнитель функций, которые государство передало для ведения представителю органу власти городской общины.

Понятие **публичного интереса** играет исключительную роль в самоуправлении как регулятора взаимодействий в городской общине. Если публичный интерес теряет свою функцию, сразу становится некому выполнять общественные программы.

Если исходить из признания необходимости становления реального самоуправления и изначального смысла местного самоуправления как права и реальной способности населения управлять собственными делами, то становится очевидным, что в такой постановке власть не должна работать на граждан, она должна лишь создавать условия, помогающие гражданам работать на себя.

Управление, в котором городская община - полноправный участник, а не только власть, должно строиться на следующих принципах, помогающих реализовать идею самоуправления и подлежащих отражению в Уставе:

- *договорные отношения или нормативная упорядоченность в деятельности и взаимодействиях структур власти и городской общины; именно принцип договорного подхода имеет фундаментальное значение;*
- *активное участие граждан в общинной деятельности и самоуправлении;*
- *открытость взаимоотношений;*
- *соспастязательность как способ выбора лучшего решения, урегулирования и разрешения конфликтов.*

Прямые указания на предметы регулирования через Устав территориальной общины, которые содержатся в Законе, относятся к следующему:

- *Порядок формирования и деятельности советов;*
- *Порядок проведения общих сборов граждан по месту проживания;*
- *Порядок внесения местной инициативы на рассмотрение представительного органа местного самоуправления;*
- *Порядок обнародования решений городского совета, принятого по вопросам, внесенным на его рассмотрение путем местной инициативы;*
- *Порядок организации и проведения общественных слушаний*

В Законе содержится также подробный перечень полномочий и других характеристик правового статуса этих органов, включая права собственные и права делегированные.

Все эти моменты, реализованные в нормотворческой правовой деятельности местных органов самоуправления в виде нормативных документов этой категории, могут быть положены в основу Устава города, регулирующего взаимоотношения в системе городского самоуправления и систематизирующего как уже существующее, так и перспективное правовое поле в виде кодифицирования.

Какова же будет практическая польза от этого?

1. *Устав нужен для защиты публичного интереса через описание норм и правил взаимодействий в городской общине.*
2. *Устав – это документ, утверждающий ценности, которые становятся общими для всего городского сообщества. Принимая на себя функцию самоуправляющегося коллектива, городская община тем самым принимает на себя ответственность за укрепление и развитие общины.*
3. *Устав нужен как документ, помогающий разрешать объективно накапливающиеся противоречия.*
4. *Устав должен служить повышению эффективности работы органов власти и взаимодействия между населением и властью.*

Можно предусмотреть в Уставе и ряд других важных норм, например наказов от имени городской общины лицам, участвующим непосредственно в процессе принятия решений. Это, например, отказ принимать решения без анализа или под влиянием доверия удобной и неверной информации. А также предостережения от случаев, когда можно стать жертвой «группового мышления» (например, случай переоценки мнения групп или комиссий без учета критического размышления, когда обсуждение сознательно ограничивается и применяются разного рода манипуляции).

Помимо этого Устав должен выполнять постоянную информационно-справочную роль для населения города. Ознакомившись с текстом Устава, каждый горожанин, сознавая себя собственником, совладельцем общины, может понять, как в его городе устроена власть, что она обязана делать для удовлетворения потребностей жителей города, что она может и не может сделать в различных ситуациях и случаях, какие существуют конкретные механизмы и процедуры контроля над принятием и реализацией решений исполнительных органов городского совета, как происходит разрешение конфликтных различных ситуаций. С другой стороны, реальные источники данных и предложенные механизмы и процедуры каждым населенным пунктом Украины, в первую очередь в сфере собственности и ее эффективном управле-

нии в установленных государством административных границах и участии граждан в жизнедеятельности города, дают государству уникальную возможность обобщения фактических знаний о проблемах развития.

Внедрение «электронной приемной», предлагаемой проектом программного управления развитием Джанкоя, находится в русле, проводимой в мире, а также в Украине политики информатизации и использования технологий XXI века.

Информационные системы местных исполнительных органов должны предоставлять оперативную информацию по вопросам жизнедеятельности региона, государственным закупкам, реализовывать функции «электронной приемной» для рассмотрения и отслеживания обращений граждан, обеспечивать доступ к электронным формам документов, а также оказывать такие электронные услуги (е-услуги), как лицензирование деятельности пассажирских перевозок, по благоустройству города и пр. Все это пока еще не регулируется законодательством о порядке обращения граждан, но является делом будущего.

Взаимодействие граждан и организаций с местными исполнительными органами в условиях реализации единой транспортной (электронной) среды будет осуществляться через единый портал и шлюз электронного правительства. Задачи местных исполнительных органов будут заключаться в предоставлении на базе формирования и развития собственных информационных ресурсов и систем.

Оказание е-услуг местными исполнительными органами связано также с уровнем развития ведомственных информационных систем. В связи с чем целесообразно разработать регламент взаимодействия информационных систем местных исполнительных органов с ведомственными информационными системами.

*Мировой опыт показывает, что на первом месте находится государственный портал Канады. Уже в 2004 году граждане этой страны получили доступ ко всем федеральным службам и программам. Второе место досталось электронному правительству Сингапура, которое предоставляет гражданам такие возможности, как регистрация рождения ребенка, брака, поиск жилья, отправка сообщений в полицию. На третьем месте e-government США. Далее следуют Австралия, Дания, Великобритания, Финляндия, Гонконг, Германия, Ирландия, Нидерланды, Франция и Норвегия.*

*Если посмотреть на сайты украинских госорганов, то с точки зрения информативности, интерактивности и возможности осуществлять транзакции они представляют собой скорее выставочный вариант. Войдя на сайт, к примеру, муниципалитета одного из городов, рядовой гражданин сможет не столько извлечь для себя реальную пользу, сколько удовлетворить любопытство – увидеть, к примеру, фотографию главы администрации или узнать номер его рабочего телефона (по которому можно связаться разве что с секретарем). Это при том, что законодательство регламентирует минимум полезной информации, которая должна постоянно присутствовать на такой интернет-страничке: показатели расчетов за электроэнергию, исполнение бюджета, правила уплаты госпошлины и пр.*

И, наконец, Закон «О местном самоуправлении в Украине» содержит несколько непосредственных ссылок на нормативные документы, которые должны быть приняты советом. Это Регламент совета, Положения о постоянных комиссиях совета, Положения об отделах, управлениях и других исполнительных органах. Указанные документы также должны входить в состав Устава города.

Представляется, хотя и не бесспорно, что предметом регулирования Устава на временной основе до принятия соответствующих законов могут быть так называемые «правовые пробелы», которые имеются в Законе «О местном самоуправлении в Украине». В значительном количестве статей этот закон имеет характер правовых намерений и содержит много декларативных и отсылочных норм типа: «в соответствии с законом», «в порядке, установленном законом», «в границах, установленных законом» и т.д. Но в ряде случаев нормы и законы, на которые делается ссылка, отсутствуют. Отсюда возникает еще одна из возможных задач Устава города. Это заполнение правовых «лакун», конкретизация и детализация порядка осуществления норм законодательства с учетом местных особенностей и в интересах местной выгоды по общеправовому принципу «что не запрещено – то разрешено».

Внедрение элементов предлагаемой нами системы потребует заключения ряда гражданско-правовых договоров, заключаемых между участниками программы без которых на основе лишь административного начала должная эффективность вряд ли возможна, тем более если другой стороной правоотношения будут являться рядовые граждане, члены территориальной общины.

Если предметом договора является предоставление гражданином технически упорядоченной по специальной схеме информации в электронную приемную города, то вменение ему этой обязанности может строиться лишь на его праве получения каких-то преимуществ, выгоды. Только взаимовыгодный договор будет достаточно результативным. Представляется возможным включение в договор в качестве обязанности второй стороны предоставление гражданину определенных преимуществ и гарантий в обеспечении его жилищно-коммунальных потребностей.

Необходима всеобщая инициатива, так как жизнь не может ожидать полного законного урегулирования всех пробелов в законодательстве и требует их уточнения хотя бы на местном уровне.

## **2. Тенденции развития и проблемы законодательства о местном самоуправлении. Исторические предпосылки его кодификации. Магдебургское право как один из источников права местного самоуправления в Европе и Украине.**

Если не касаться законотворческой политики прежнего СССР, то формирование соответствующего правового поля в Украине началось, пожалуй, с 7 декабря 1990 года, когда был принят законодательный акт о местном самоуправлении – Закон Украины «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении». Лишь несколько месяцев спустя был провозглашен Акт о государственном суверенитете. Радикальных изменений с прежним социалистическим правовым режимом этот закон, естественно, еще не содержал. Но в обновленной в 1992 году редакции Закона «О местных Советах народных депутатов, и местном и региональном самоуправлении» ведущей идеей уже становится «разгосударствление» советов. Самоуправление становится логической частью процессов демократизации Украины и представляет собою такую форму территориального управления, которая призвана отвечать режиму правового государства.

И, наконец, действующий Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (1997 г.) в соответствии с Конституцией Украины определил систему и гарантии местного самоуправления в Украине, основы организации и деятельности, правовой статус и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

С учетом проводимого государством курса на евроинтеграцию и соответственно имплементацию европейского права в украинское право законотворческая деятельность подчинилась ратифицированной Украиной в 1997 году Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года. Определенную роль сыграл и Модельный закон СНГ от 6 декабря 1997 года «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Способ местного самоуправления, организованного в разных странах, варьируется в значительной степени от случая к случаю. Это объясняется многими причинами, включая исторические, культурные и политические традиции. Во многих случаях различия между местными органами управления организации и функционирования существуют даже в пределах одной страны. Поэтому нельзя сказать – какая модель местного самоуправления является наилучшей. Тем не менее существуют определенные ориентиры. Среди них основную роль играют положения, которые содержит Европейская (1985 г.) Хартия местного самоуправления и Декларация местного самоуправления 1996 года, принятая Международным союзом местных органов власти.

За прошедшие годы выявились недостатки украинского закона, ярко выраженные в нем «центростремительные» тенденции, требующие дальнейшей демократизации. Это вызвало всплеск законотворческих инициатив в этой области и появление новых проектов законов, внесенных в Верховную Раду. Формировалось наряду с этим также другое законодательство, расширяющее права местностей. Так, в Гражданском кодексе 2001 года (ст. 169) установлено, что территориальные общины могут самостоятельно участвовать в гражданском обороте.

Вместе с тем вопрос участия территориальных громад в гражданском правовом обороте в настоящее время в теории разработан недостаточно. Вопросы участия громад в этом обороте рассматриваются в основном с экономической либо политической точек зрения. Тогда как правовые вопросы либо не рассматриваются вовсе, либо рассматриваются по аналогии с участием в гражданском обороте самого государства.

Правоприменительная практика по данному вопросу не обобщена, а доступ к любой информации, относящейся к экономической деятельности конкретной территориальной громады, объективно затруднен. Такой информацией не всегда обладают даже органы государственной власти.

Тяжелое материальное положение предприятий, являющихся объектом права коммунальной собственности, делает их уязвимыми от массированных рейдерских атак, имеющих своей целью получить в собственность и имущество, и территорию такого предприятия. Наиболее популярная форма рейдерского захвата – доведение до банкротства. Используя четкий



механизм воздействия на участников процедуры банкротства, судей и т.д., рейдеры получают возможность влиять на ход такой процедуры и тем самым достигают своих целей. В последнее время распространение получили схемы банкротства предприятий через теневые бизнес-структуры путем создания, например, несуществующей задолженности через фиктивные или заведомо невыгодные договоры купли-продажи, аренды, использование поддельных накладных и актов выполненных работ, занижение балансовой стоимости основных средств предприятия и т.п.

В существующих нормативных актах имеется масса противоречий, двоя толкований, коллизий, снижающих их действенность. Даже Конституция Украины 1996 года в ст. 140–143 не совсем конкретно регламентирует право собственности территориальных общин на коммунальное имущество. А если уж говорить с учетом сегодняшнего опыта, то проблема реформирования жилищно-коммунального хозяйства – это проблема изменения и совершенствования отношений собственности.

В связи с этим любопытно вспомнить, как это все начиналось в давние времена.

Так, Магдебургское право (нем. *Magdeburger Recht*) – одна из наиболее известных систем городского права, которое даровалось городам сверху, т.е. королями, царем и т.п. Сложилось оно в XIII в. в немецком городе Магдебург как феодальное городское право, согласно которому экономическая деятельность, имущественные права, общественно-политическая жизнь и сословное состояние горожан регулировались собственной, а не общегосударственной системой юридических норм, что соответствовало роли городов как центров производства и денежно-товарного обмена, от которых зависело благополучие государства.

Источники Магдебургского права – «Саксонское зеркало» (сборник германского феодального права) и Устав города Магдебурга определяли организацию ремесленного производства, торговли, порядок избрания и деятельности городского самоуправления, цеховых объединений ремесленников и купечества. В XIII–XVIII вв. это право распространилось в Польше, Белоруссии, Литве, Украине.

В Великом Княжестве Литовском (в основном территория современных Беларуси, Литвы и Украины) Магдебургское право получили: Вильня (1387), Брест (1390), Гродно (1391), Луцк (1432), Слуцк (1441), Киев (1494–1497), Полоцк (1498), Минск (1499), Могилев (1561), Витебск (1597), Друя (1620), Казимир (1643), Станислав (1662) и др.

Жители городов, которым жаловалось Магдебургское право, освобождались от феодальных повинностей, от суда и власти воевод, старост и других государственных чиновников. На основе Магдебургского права в городе создавался выборный орган самоуправления – магистрат. С введением Магдебургского права отменялось действие местного права, хотя и допускалось применение местных обычаев, если нормы, необходимые для решения спора, не были предусмотрены Магдебургским правом.

На основе Магдебургского права в 1785 году в России была составлена Грамота на права и выгоды городам Российской империи (также известная как «Жалованная грамота городам»).

По этому праву мещане получали некоторые торговые привилегии и льготы по отправлению казенных повинностей и освобождались от подсудности воеводам и другим правительственным урядникам.

Можно считать этот опыт первым в попытках унифицировать и внедрить законодательство о местном самоуправлении, на основе встречных инициатив верховной и местной властей и укрепления роли городских уставов.

Такая правовая политика приводила к экономическому росту и благосостояния городов. Так, в частности, в городе и порту Вайле, расположенном в Дании, на востоке полуострова Ютландия, на берегу Вайлефьорда, который является административным центром амта Вайле и впервые упоминается в хрониках в 1256 году, первый городской Устав датируется еще 1327 годом. Сейчас этот город – важный сельскохозяйственный центр. С 1980 года через Вайлефьорд осуществляется основное транзитное сообщение с островом Ютландия. В нем развиты металлообработка, текстильные предприятия, мясо- и рыбконсервное производство. Город и его община вполне благополучны в социально-экономическом плане, во многом благодаря такому устройству.

Сегодняшняя структура и распределение обязанностей органов местного самоуправления в Дании происходят от реформы местного самоуправления, проведенной в 1970 году.

Реформа сократила число муниципалитетов и округов и ввела новое распределение функций. Многие задачи, связанные с местными общинами, были переведены из обязанностей государственных или местных органов власти уезда. Реформа также создала более адекватные организации населения для решения муниципальных задач, и в то же время формирование более крупных и более однородных муниципалитетов позволило создать простую систему выравнивания финансового обеспечения.

Статья 82 Конституции Дании гласит, что право муниципалитетов управлять своими делами самостоятельно под контролем государства должно быть установлено законом.

Правила, касающиеся местного самоуправления, заложены в Законе о местном самоуправлении от 31 мая 1968 года. Закон содержит положения о руководящих органах местных советов, комитетов и мэров, которые являются одинаковыми для всех муниципалитетов и графств. Закон также устанавливает определенные правила, касающиеся экономического управления в муниципалитетах и графствах, и, наконец, он содержит положения, касающиеся контроля над муниципалитетами и графствами. Местные выборы проводятся каждые четыре года в соответствии с положениями местного самоуправления. Число членов местных советов должны быть неравным, не менее 9 и не более 31.

*Каждый местный совет избирает председателя – мэра. Этот мэр обязан подготовить и председательствовать на всех заседаниях местных советов, а также подготовить проект повестки дня. Мэр также является руководителем местной администрации и в этом качестве должен обеспечить выполнение решений местного совета.*

*Каждый муниципалитет имеет администрацию из нескольких отделов, например технический отдел, отдел социальных и медицинских услуг, департамент, департамент финансов, образования и культуры управления и налоговый департамент.*

*В уездах администрация, как правило, состоит из центральной администрации и администраций различных ведомств, например больницы или медицинского обслуживания, социального обеспечения, образования и культуры.*

Нидерланды делятся на 12 провинций (последняя провинция создана на осушенных территориях) Эти провинции делятся на городские и сельские общины. Провинции имеют выборный орган самоуправления – Провинциальные Штаты, избираемые населением путем всеобщего голосования на четыре года. Во главе Провинциальных Штатов стоит королевский комиссар. Жители общин, в свою очередь, избирают на четыре года Совет. Его исполнительный орган – коллегия бургомистра и муниципальных советников возглавляется бургомистром, который назначается королевой.

Отдельные различия в устройстве не отменяют того обстоятельства, что городское законодательство составляет основу местной жизнедеятельности.

С годами практика издания и применения городских Уставов распространилась по всему миру и стала правилом.

### **3. Европейский и мировой опыт формирования Уставов городов, Муниципальных кодексов.**

В мировой практике Муниципальные кодексы как основные законы органов местного самоуправления получили самое широкое распространение.

*В Италии Муниципальная Кодовая Корпорация (ГПУ,) имеющая опыт больше чем 50 лет, издает Кодексы Постановлений, Кодексы Использования Земли и Чартеров (Уставов) для местных органов власти. Это включает первоначальную (оригинальную) кодификацию, перекодификацию, переиздания и обновление. ГПУ модернизирует Кодексы в печати и электронном формате в любом списке (графике) от двухнедельника до ежегодного. Содержатся на веб-сайте корпорации Кодексы для больше чем 1 600 местных органов власти в доступных для поиска базах данных онлайн и информации о многих других услугах и изделиях, включая публикацию традиции и управление документами.*

*В Греции Правительственный комитет, прошедший под председательством премьер-министра Греции Костаса Караманлиса, утвердил новый Муниципальный кодекс, подготовленный министерством внутренних дел. Глава министерства Прокопис Павлопулос заявил, что речь идет о новом законодательстве, на основе которого власти местного самоуправления смогут действовать в соответствии с требованиями нового времени, а также смогут использовать более результативно ресурсы 4-й инвестиционной программы Евросоюза для Греции.*

Общеизвестно, что основными проблемами развития территориальных общин были в первую очередь экономические и организационно-градостроительные. Управление доходами, в частности, от владения коммунальной собственностью, а также планированием развития территорий также может регламентироваться местными уставами в границах действующего общегосударственного законодательства, но с максимальным привлечением собственных правовых возможностей.

Правовая основа городской общественности развивалась с ходом урбанизации, особенно усложнившейся в XX веке. Так, в 50-х годах считалось, что основой этого в странах социального лагеря может являться только централизованно-плановое управление. Но уже после распада этой системы возможностей оказалось больше в западных странах, где демокра-

тические общественные институты в условиях рынка выработали механизмы более-менее удовлетворительного регулирования процессов урбанизации на своих территориях.

*Исторически сложилось так, что в прежние времена урбанистика Европы, включая планирование мест обитания, формировалась в странах Средиземноморья, испытавших воздействие проблем хаотического развития поселений в связи с первой индустриальной революцией, возникла в первую очередь в Англии. Именно там опубликована Е. Говардом в 1898 году концепция целенаправленного формирования городских агломераций в природном окружении (город-сад) Это послужило основанием для принятия в XX столетии серий законов, относящихся к планированию границ поселений и городских территорий, в которых термин «планирование городов» приобрел официальный статус, дополненный впоследствии понятием «проектирование городов».*

Общепризнано, что понятие «планирование города» предусматривает в первую очередь изучение социально-экономических предпосылок развития данного поселения и формирование концепций его дальнейшего пространственного развития. Есть основания думать, что в XXI столетии урбанизационные процессы будут и далее нарастать их глобализация стала сегодня очевидной.

Известно, что по своему существу городское планирование призвано создавать условия для улучшения состояния поселений. Сейчас в развитых западных странах городское планирование признается социальной технологией, которая позволяет контролировать и исправлять развитие разных пространственных элементов с целью достижения целостного решения. Городское планирование охватывает сферу законодательства, проектных технологий, профессиональных организаций, формирования у жителей представления о городе. Таким образом, территориальная община может осуществлять полный контроль над архитектурной средой, что особенно важно для предместий, где большинство населения относится к среднему классу.

В развитых странах система городского планирования сформировалась из следующих элементов:

- правовые институты и правовое поле;
- генеральный план – технологии;
- организаторы – правительство, местные администрации, органы самоуправления ;
- исполнители (проектировщики, планировщики, служащие местных органов власти);
- финансовые и иные средства.

В том случае, если городская община не воспринимает предлагаемых в генеральном плане решений по объектам общего предназначения или способов регулирования развития территории, то для удовлетворения требований общины необходимо создать условия для выявления общественного мнения и поисков общей базы воздействия на проблемы.

Например, в 2004 году в Санкт-Петербурге был принят Закон «Об участии граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга». Согласно этому Закону любой гражданин имеет право высказать свое мнение и при наличии доказательств нарушения закона препятствовать строительству объекта.

В распространенной в странах западного мира технологии городского планирования можно выделить три ключевых вопроса. **Первый** – выделение объектов, которые имеют важнейшее значение для городской общины. Это означает государственное финансирование развития городской инфраструктуры, т.е. дорог (улиц), парков, инженерных сетей, которая – инфраструктура – обычно не обеспечивается рыночными механизмами, например является убыточной из-за износа. Для этого необходимо, чтобы государство (город) стало владельцем территории (участка или участков), а ее органы занялись освоением и обустройством этой территории. Это можно назвать прямым вмешательством государства в функционирование рынка. **Второй** – регулирование процесса урбанизации. Государство может влиять на развитие городских территорий даже без прямого вмешательства в этот процесс. Здесь речь идет о регуляции процесса инвестирования и строительства частными предпринимателями нового жилья, объектов промышленности или торговли путем контроля использования земельных участков с помощью методов американского «zoning» или британского «контроля развития» (*development control*). Такое регулирование можно считать косвенным вмешательством государства в процесс урбанизации. Вообще современное западное городское планирование старается регулировать и контролировать целостность городского пространства путем отнесения его к этим двум сферам с разными свойствами, назначением и разными планировочными критериями. Первая – это общественное пространство для объектов общественного назначения, которые вообще поддерживаются государством; вторая – принадлежит к пространству частных собственников, развитие которого только опосредованно регулируется государством. **Третий** – генеральный план города, или американский «комплексный план», или английский «план развития». На-

значение генерального плана двоякое: первое – создать основания для индивидуальных решений объектов общественного назначения и регулирование использования территории поселения; второе – обеспечить возможность широкого выбора будущих решений. Вообще современное западное городское планирование рассматривает город как физическую или архитектурную среду, в формировании которой являются важными два аспекта. Первое – это понимание города как социальной системы, которая обеспечивает городской образ жизни с помощью развитой системы обслуживания и регламентирования использования земли. Второе – это внимание обеспечению качества системы обслуживания и надлежащего использования земли. Общей же целью является усовершенствование сферы общественного обслуживания населения и использование земельных ресурсов. Городское планирование не ограничивается только пространственным формированием, но также служит достижению социальных целей – обеспечению благоприятной окружающей среды городов и их экономического процветания. При расширении ареала активности городских жителей на окружающие территории распространяется также ареал планирования, который возрастает от городского до регионального масштаба. В обществах западных развитых стран описанная здесь модель городского планирования поддерживается главным образом средним классом, который является общественной базой. Его представители проживают в предместьях больших городов и защищают высокое качество своей архитектурной среды соответствующим регулированием назначения и использования земельных участков. По мере роста среднего класса и общего благосостояния общества концепция «предмесье-сад» приобретает распространение в странах Восточной Европы, в частности в Польше. Соответственно возрастает спрос на земельные участки в пригородных зонах. Органы местного самоуправления видят в этом процессе фактор активизации развития территории и стараются оказывать содействие.

В отечественной практике Украины следует привести образец планирования города как экополиса на примере Севастополя, обеспечивающий, в отличие от зарубежных подходов, наличие системы социально-экономических и природных критериев развития, а также учет экологической емкости городского ландшафта при проектировании хозяйственной нагрузки на условия и ресурсы производства как основу безопасности и базу рентабельности развития (А. А. Прималенный).

Закрепление многих из вышеуказанных принципов в Уставе города является в данном случае необходимым и действенным инструментом и гарантией от серьезных ошибок. Для учета общественных интересов при планировании территорий целесообразно предусмотреть, что территориальные общины во время осуществления планирования и застройки соответствующих территорий имеют право на:

- *получение информации о планировании и возможные правовые, экономические и экологические последствия;*
- *предоставление предложений и замечаний к схемам планирования территорий;*
- *участие в обсуждении схем планирования территорий.*

Как сказано в ст. 9 Закона «О местном самоуправлении» о финансовых ресурсах местного самоуправления, эти органы имеют право в рамках национальной экономической политики на свои собственные адекватные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться в границах своих полномочий. Объем этих финансовых ресурсов должен отвечать функциям, предусмотренным конституцией или законом. Финансовые системы составляют основу ресурсов органов местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Украины с целью обеспечения сбалансированного социально-экономического, культурного и иного развития региона на основе согласованных решений между Верховной Радой Автономной Республики Крым и органами местного самоуправления в Автономной Республике Крым могут определяться порядок и условия реализации совместных программ и проектов, совместного решения других вопросов, отнесенных к компетенции Автономной Республики Крым и местного самоуправления.

Совместные программы социально-экономического, культурного и иного развития, а также совместные проекты финансируются за счет средств, привлекаемых из бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов. Привлечение средств из бюджета Автономной Республики Крым, местных бюджетов осуществляются на основе решений Верховной Рады Автономной Республики Крым, а также соответствующего местного Совета или на основе соглашений между ними. Совместные программы и проекты могут финансироваться также за счет средств целевого фонда по обеспечению сбалансированного социально-экономического и иного развития Автономной Республики Крым, формируемого из средств, переданных из Государственного бюджета Украины, республиканского бюджета Автономной Республики Крым, средств местных бюджетов.

Известно, что прибыльность любого вида хозяйственной деятельности в значительной мере зависит от местоположения предприятия, уровня освоенности территории и характера ее использования, развития транспорта и связи, а также от сформированности социальной и производственной инфраструктуры. Поэтому предприятия, имеющие наиболее выгодное территориальное расположение, максимально используют его для повышения своей прибыли и рациональной организации производственного процесса. Это обеспечивает им экономию средств и времени для получения избыточного дохода – земельной ренты.

Между тем совершенно не изучены возможности получения городами дохода в виде дифференцированной природоресурсной ренты, что уже предлагалось А. А. Прималенным в Крыму и Севастополе.

Исследование единого методологического подхода по управлению коммунальной недвижимостью, проведенное О. П. Ямковой (Донецк), приводит к рекомендациям, которые позволяют органам местного самоуправления принимать обоснованные решения и предполагает следующие моменты управления недвижимостью.

Существует четыре основных метода ведения муниципального хозяйства:

- прямое управление;
- муниципально-подрядная система;
- муниципально-арендная система;
- муниципальная концессия.

При прямом управлении муниципалитеты осуществляют непосредственное руководство муниципальными предприятиями. В мировой практике органы управления муниципальными предприятиями могут быть сформированы различными способами. Наиболее распространено назначение руководителей предприятия из числа муниципальных служащих. Если для управления муниципальными предприятиями требуется высокая квалификация и опыт работы, часто производится наем профессиональных, хорошо оплачиваемых специалистов. Практикуется также управление посредством коллегиальных и выборных органов – дирекций предприятий.

Специалисты отмечают, что у муниципальных предприятий имеется ряд преимуществ перед частными и государственными. Услуги муниципальных предприятий для населения обычно дешевле, чем частные, качественнее и оперативнее услуг государственных предприятий. Доходы, получаемые от услуг населению, идут не в пользу частных лиц или государства, а остаются в распоряжении местного сообщества.

Муниципальные предприятия могут использоваться органами местного самоуправления в качестве эффективных инструментов местной экономической и социальной политики. Муниципальная монополия позволяет минимизировать издержки производства за счет эффекта экономии масштаба, уменьшить коммерческие риски, создать условия для стабильного и устойчивого развития.

Однако при этом необходимо учитывать, что большое число муниципальных предприятий при недостаточном уровне оплаты услуг, или при резком росте производственных издержек, например, из-за повышения цен на электричество, может привести к возникновению задолженности местного бюджета. Кроме того, доходы от муниципальных услуг могут быть нивелированы коррупцией коммунальных служащих.

Муниципальные предприятия могут финансироваться в сметном порядке или на основе хозрасчета. Хозрасчет используется для предприятий, осуществляющих хозяйственно независимую деятельность, приносящую определенный доход. В местном бюджете учитывается только определенная доля прибыли, остающаяся в распоряжении учредителя. Сметный порядок применяется для муниципальных учреждений, а также предприятий, не приносящих доход.

Органы местного самоуправления имеют право создавать экономические предприятия лишь при условии, что предприятие должно преследовать некоммерческую цель, и масштабы деятельности предприятия должны находиться в приемлемом соответствии с возможностями местного бюджета.

При муниципально-подрядной системе строительство и выполнение определенных функций ведется не службами муниципалитета, а временно нанимаемыми на конкурсной основе частными подрядчиками, получающими часть прибыли. Подрядная система играет очень важную роль в современных муниципальных хозяйствах, однако ее эффективное применение требует соблюдения определенных принципов и правил, строгой системы учета и контроля.

Муниципально-арендная система применяется лишь при условии невозможности распорядиться муниципальным имуществом более выгодным образом. Муниципальное имущество на определенный срок сдается в аренду частным лицам. При этом муниципалитет на срок аренды полностью отказывается от доходов, получаемых от использования сдаваемого имущества в обмен на фиксированные, регулярно уплачиваемые арендатором платежи. Арендатор обычно занимается деятельностью, не связанной с выполнением поручений местных ор-

ганов власти по решению тех или иных вопросов местного значения, что снижает возможности муниципального регулирования.

**Муниципальная концессия** представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности. Фактически использование подобной системы означает неспособность муниципалитета нести ту или иную часть местного хозяйства.

Эксперты отмечают, что при концессиях около 50 % прибыли переходит из общественных в частные руки. При этом концессионная эксплуатация общепользовательных предприятий чаще всего не обеспечивает ни интересы потребителей (высокие тарифы), ни интересы работников таких предприятий (минимальная зарплата).

Местные власти оказываются связанными договором на много лет вперед и не могут отказаться от невыгодных концессионных договоров. Реальных же инструментов, позволяющих бороться с крупными внешними, особенно зарубежными, концессионерами у местных органов власти, как правило, нет. Практика показывает, что при концессии частная монополия не стремится вкладывать средства в развитие и техническое совершенствование производства и при окончании договора муниципальному образованию возвращается изношенное оборудование и недвижимость.

Сторонниками такой системы являются исключительно представители частного бизнеса. Концессия муниципального имущества, строительства муниципальных объектов, эксплуатации зданий экономически не эффективна и малоприменяема в практике муниципального хозяйства.

**Для эффективного решения управленческих задач недвижимостью должны соблюдаться следующие принципы:**

**Принцип пообъектного управления.**

Основным объектом управления является объект недвижимости, под которым понимается юридически обособленная часть недвижимого имущества, состоящая из земельного участка (или его доли) и всех связанных с ним зданий и сооружений (или их частей).

**Принцип целенаправленности управления.**

Применительно к каждому объекту недвижимости (имущественному комплексу) собственником должна быть определена и зафиксирована цель, которую он преследует и достижение которой служит объектом. Цели собственника должны иметь соответствующее количественное выражение, позволяющее оценить степень их реалистичности и результаты деятельности по их достижению. На основании целей собственника, мониторинга рынка и анализа состояния объекта недвижимости (имущественного комплекса) применительно к каждому объекту управления должен разрабатываться перечень мероприятий, обеспечивающих максимальное достижение целей собственника (стратегии и программы управления объектом недвижимости).

**Принцип экономической обоснованности управленческих решений.**

Управленческие решения должны приниматься в соответствии с четко выверенными критериями, на основании достоверной и всесторонней информации о состоянии объекта недвижимости, состоянии рынка недвижимости, тенденциях развития экономических явлений и процессов. Данный принцип предполагает проведение полной инвентаризации и учета объектов недвижимости, создание кадастра коммерческой недвижимости, включающего систему технико-экономических и финансовых показателей, адекватно отражающих состояние и основные тенденции в использовании недвижимого имущества.

**Принцип наилучшего и наиболее эффективного использования.**

В соответствии с данным принципом управление объектом недвижимости должно обеспечивать его наилучшее и наиболее эффективное использование. Наилучшее и наиболее эффективное использование (ННЭИ) определяется как разумное и возможное использование, которое в наибольшей степени обеспечивает достижение целей собственника. Определение ННЭИ принимает во внимание цели собственника, существующие нормативно-правовые и технические ограничения на то или иное функциональное использование объекта недвижимости, экономические и социальные результаты от различных вариантов использования объекта недвижимости.

**Принцип единства системы управления.**

Система управления недвижимостью должна строиться на основе неразрывного единства следующих взаимосвязанных элементов:

- цели собственника;
- анализ наилучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости;
- определение ответственных за управление каждым конкретным объектом недвижимости лиц (управляющих) и системы их мотивации;

- контроль объектов управления и деятельностью управляющих;
- предоставление отчетности о результатах управления;
- принятие управленческих решений на основании анализа результатов контроля и отчетности;
- ответственность за результаты управления;
- постоянное поступление, обработка и анализ информации о работе управляющих и состоянии объектов управления.

**Принцип комплексности управления.**

Деятельность по управлению недвижимостью предполагает систематическое принятие решений и их выполнение на всех стадиях ее жизненного цикла, направленных на достижение целей собственника. Полноценный процесс управления недвижимостью может быть обеспечен только при соблюдении обязательного условия охвата всего жизненного цикла объекта. В соответствии с тройственной сущностью недвижимости (как физического объекта, как объекта экономических отношений и как объекта правовых отношений) в течение всего срока жизни объекта параллельно выполняются три цикла: правовой, экономический и физический.

**Принцип профессионального управления.**

Управление недвижимостью должно осуществляться на профессиональной основе: специализированными управляющими компаниями, обладающими необходимым опытом и обученным кадровым потенциалом, в соответствии с апробированными стандартами и методиками.

В свете начавшейся в Украине реформы жилищно-коммунального хозяйства большое значение приобретает роль местного самоуправления в организации ОСМД, что, как нам думается, также должно быть отражено в Уставе.

Правовой основой деятельности ОСМД является, прежде всего, Закон Украины «Об объединениях собственников многоквартирного дома» от 29 ноября 2001 года. Более детально вопросы деятельности ОСМД регулирует постановление Кабинета Министров Украины «О реализации Закона Украины «Об объединениях собственников многоквартирного дома» № 1521 от 11 октября 2002 года (постановление КМУ № 1521).

Объединения являются альтернативой привычным для всех жилищно-эксплуатационным органам, осуществляющим управление жилым фондом. Однако если последние, в основном по причине недостаточного финансирования, не всегда в состоянии выполнять свои обязанности по обеспечению надлежащего содержания и эксплуатации жилого фонда, то ОСМД, благодаря финансированию самими собственниками необходимых мероприятий через систему различных взносов в большинстве случаев в состоянии достичь достойного уровня содержания многоквартирных домов. Это и является причиной, по которой создание ОСМД в настоящее время набирает темпы.

В этом отношении интерес представляет разнообразный мировой опыт создания и функционирования кондоминиумов.

Так, 1 января 2007 года вошел в силу Закон «О городе Торонто» 2006 г. (*City of Toronto Act, 2006*), согласно которому городской совет получил право рассмотреть возможность утверждения системы регулирования многоквартирных жилых домов. Задачей такой системы является разработка комплекса норм и правил, которые помогли бы обеспечить эксплуатацию и обслуживание многоквартирных жилых домов на надлежащем уровне.

Но в Украине мы, к сожалению, встречаемся с неприятной проблемой, которую можно назвать синдромом недостаточности психологии собственника. Наш постсоветский гражданин, приученный к тому, что частная собственность скорее зло, чем добро, практически не осознает своих выгод от изменения форм организации жилищного хозяйства и не понимает своих прав в управлении жильем. Поэтому создание кондоминиумов идет с большим трудом, а в существующем формате эта работа обречена на долгий путь.

И даже кадровые вопросы, включая, в частности, привлечение молодежи к местному самоуправлению, являются за рубежом предметом содержания городских Уставов.

· **Центральный** (Штат Вашингтон) муниципальный кодекс (Глава 2.22.020) предусматривает, что одним из членом совета по паркам и рекреационным зонам должен быть молодой человек (18 лет или моложе на день назначения на должность). Срок его полномочий составляет 1 год.

· **Киркландский** муниципальный кодекс. Для молодых представителей советов и комиссий предусматривается двухлетний срок полномочий для специальных «молодежных мест» в комитетах по приему граждан, делам библиотек, в парковом совете и транспортном комитете.

· **Лейси** устанавливает требования для молодежных членов Исторического комитета (Параграф 2.42.020(A) свода законов Лейси), Паркового комитета (Параграф 2.44.020 свода законов Лейси), библиотечного комитета. Необходимыми условиями для них являются:

- *возраст от 16 до 18 лет на момент назначения;*
  - *быть выпускником либо учиться в предпоследнем классе школы в школьном округе North Thurston или обучаться в частной или домашней школе в Лейси или в городском округе в Лейси, быть постоянным жителем Лейси либо городского округа Лейси.*
  - **Редмонд.** *Подростки Редмонда, заинтересованные в участии по вопросам деятельности парков и развития искусства в Редмонде, привлекаются к изучению этих вопросов для участия в волонтерском движении «Молодой защитник интересов». Городской комитет искусства, совет парков привлекает к работе таких молодых людей-волонтеров на срок 1 год.*
  - **Рентон** – *предусматривает участие молодежи в возрасте до 21 года в работе разнообразных комиссий, в комитете по приему граждан, библиотечных комиссиях, муниципальных комитетах искусства и парковых комитетах.*
  - **Сиэтл** – *осуществляет реализацию программы «Прими участие» совместно. По этим программам молодые люди в возрасте от 18 до 29 лет принимают участие в комитетах и комиссиях, внося вклад в процесс принятия решений, разрабатывают рекомендации и создают механизм взаимодействия жителей с властями города (Муниципальный кодекс Сиэтла, глава 3.51 (пилотная программа по вовлечению молодежи).*
- Округ Дуглас** *Высший городской совет и территориальный комитет Дугласа принял соответствующее положение для обеспечения представительства молодежи. Возраст молодых людей для участия в этой программе – 9-й–10-й класс школы. Выбранные представители назначаются на должность на срок в 2 года. Этот первый шаг представляет возможность для молодежи развить лидерство, знакомясь со схемой работы местных властей и внося свои предложения.*

Важнейшим незаслуженно остающимся в стороне участком деятельности городской общины и соответственно содержания городского Устава должны явиться вопросы, связанные с обеспечением безопасности жизнедеятельности населения, защиты его в случае техногенных аварий, природных катастроф, эпидемий и прочих чрезвычайных ситуаций. События последних лет показывают истинный размер этой грандиозной проблемы. Сегодня можно категорически утверждать, что общество не готово к эффективному реагированию на подобные случаи. Работа ведомств, в частности МЧС, далеко не безупречна, а главное, не обеспечивает серьезного, научного далеко идущего прогнозирования и возможного предупреждения.

Техническая грамотность и готовность населения противостоять этим бедам находится на низком уровне. Медицинская помощь в таких нестандартных ситуациях не всегда своевременна и достаточна, о самопомощи говорить не приходится из-за медицинской малограмотности населения. Эти обстоятельства также заслуживают внимания со стороны городского Устава.

#### **4. Концепция и примерная структура Устава города Джанкоя (Муниципального кодекса) с учетом реализации положений Программы информатизации управления устойчивым развитием города.**

4.1. О концепции Устава. Разработке проекта Устава предшествует создание концепции, включающей:

- *Исходные положения.*
- *Определение Устава и его назначение.*
- *Определение предмета регулирования Устава и его взаимоотношения с другими правовыми и нормативными актами.*
- *Требования к разработке.*
- *Предварительная (рабочая) структура Устава с разделением на разделы и статьи.*
- *Перечень приложений к основному тексту.*

4.2. ПРОЕКТ УСТАВА ГОРОДА ДЖАНКОЯ (Муниципальный кодекс, Устав территориальной общины.)

ПРЕАМБУЛА.

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

СТАТЬЯ 1. Город и его территория. Правовой статус. История.

СТАТЬЯ 2. Экономическая основа развития города. Условия жизнедеятельности и ресурсы города.



СТАТЬЯ 3. Власть городского самоуправления. Территориальная община и ее структура. Ее права и обязанности.  
СТАТЬЯ 4. Перспективы и направления развития города.  
СТАТЬЯ 5. Система самоуправления города.  
СТАТЬЯ 6. Социальная сфера города.  
СТАТЬЯ 7. Имущественные и финансовые основы самоуправления в городе.  
СТАТЬЯ 8. Официальные символы, День города, награды и почетные звания города Джанкоя.

#### РАЗДЕЛ II. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЖИТЕЛЕЙ ГОРОДА – ЧЛЕНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ.

СТАТЬЯ 8. Права жителей города Джанкоя и их гарантии. Обязанности горожан.  
СТАТЬЯ 9. Право горожан на социальную защиту. Образование и здравоохранение.  
СТАТЬЯ 10. Право горожан на осуществление предпринимательской деятельности на территории города.  
СТАТЬЯ 11. Право горожан на создание органов самоорганизации по месту жительства и другим признакам.  
СТАТЬЯ 12. Право горожан на здоровую окружающую среду. Экологическая вместимость административной территории.

#### РАЗДЕЛ III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРЯМОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА В УПРАВЛЕНИИ ГОРОДСКИМИ ДЕЛАМИ.

СТАТЬЯ 13. Основные принципы организации и осуществления местного самоуправления в городе. Система информатизации и ее структура.  
СТАТЬЯ 14. Учет общественного мнения в деятельности общины.  
СТАТЬЯ 15. Самоорганизация горожан по месту жительства.  
СТАТЬЯ 16. Городской референдум и опросы горожан.  
СТАТЬЯ 17. Общественные слушания.  
СТАТЬЯ 18. Общие собрания граждан по месту жительства. Представительство граждан.  
СТАТЬЯ 19. Обращения и петиции горожан, гражданские инициативы.  
СТАТЬЯ 20. Массовые акции горожан. Другие формы участия жителей города в осуществлении городского самоуправления.

#### РАЗДЕЛ IV. ДЖАНКОЙСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ.

СТАТЬЯ 21. Организация городского совета.  
СТАТЬЯ 22. Депутат городского совета. Присяга депутата. Права и обязанности.  
СТАТЬЯ 23. Компетенция городского совета.  
СТАТЬЯ 24. Постоянные комиссии городского совета.  
СТАТЬЯ 25. Секретарь городского совета.  
Заседания городского совета.  
СТАТЬЯ 26. Нормативные и правовые акты городского совета.  
СТАТЬЯ 27. Морально-этические нормы деятельности городского совета.  
СТАТЬЯ 28. Осуществление городским советом контрольных и регулирующих функций в вопросах, находящихся в его компетенции.

#### РАЗДЕЛ V. ДЖАНКОЙСКИЙ ГОРОДСКОЙ ГОЛОВА.

СТАТЬЯ 29. Статус и порядок избрания городского головы. Присяга.  
СТАТЬЯ 30. Полномочия и компетенция городского головы.  
СТАТЬЯ 31. Досрочное прекращение полномочий джанкойского городского головы.  
СТАТЬЯ 32. Руководство городским головой деятельностью городского совета. АРМ городского головы. Механизм интеллектуальной поддержки процесса принятия решений городским головой.

#### РАЗДЕЛ VI. ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ДЖАНКОЙСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА.

СТАТЬЯ 33. Система исполнительных органов Джанкойского городского совета. Электронная приемная и особенности ее функционирования.  
СТАТЬЯ 34. Исполнительный комитет Джанкойского городского совета.  
СТАТЬЯ 35. Отраслевые и функциональные органы исполнительного комитета и их должностные лица. АРМ руководителей и должностных лиц. Механизм интеллектуальной поддержки процесса принятия решений руководителями и должностными лицами.  
СТАТЬЯ 36. Правовые и нормативные акты исполнительных органов городского совета.  
СТАТЬЯ 37. Служащие исполнительных органов городского совета. Их правовой статус, права и обязанности. Протокол обмена данными (связи).

## РАЗДЕЛ VII. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В ДЖАНКОЕ.

СТАТЬЯ 41. Земельный кадастр города Джанкоя.

СТАТЬЯ 42. Право на земельные участки и его реализация. Критерии земельного отвода.

СТАТЬЯ 43. Компетенция городского совета и его исполнительных органов в вопросах земельных отношений. База дифференцированной ресурсной ренты.

СТАТЬЯ 44. Определение и защита собственности.

СТАТЬЯ 45. Собственность субъектов права на территории города Джанкоя.

СТАТЬЯ 46. Компетенция городского совета и его исполнительных органов в вопросах отношений собственности.

СТАТЬЯ 47. Собственность города Джанкоя, имеющая особое значение и не подлежащая отчуждению. Ведомственная собственность.

СТАТЬЯ 48. Учет недвижимого имущества, находящегося на территории города Джанкоя.

СТАТЬЯ 49. Собственность городских самоуправляющихся образований и других объединений граждан. Собственность ОСМД и кооперативов.

## РАЗДЕЛ VIII. БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ. РАЗВИТИЕ ГОРОДА ДЖАНКОЯ.

СТАТЬЯ 50. Финансовые ресурсы города Джанкоя.

СТАТЬЯ 51. Бюджет местного самоуправления города Джанкоя.

СТАТЬЯ 52. Бюджетный процесс в городе Джанкое.

СТАТЬЯ 53. Порядок принятия плана развития и бюджета города Джанкоя.

СТАТЬЯ 54. Исполнение бюджета города Джанкоя и его контроль.

СТАТЬЯ 55. Ответственность за нарушение исполнения бюджета города Джанкоя.

СТАТЬЯ 56. Кредиты и займы города Джанкоя.

СТАТЬЯ 57. Внебюджетные и валютные фонды города Джанкоя.

СТАТЬЯ 58. Разграничение компетенции городского совета и его исполнительных органов в бюджетном процессе.

СТАТЬЯ 59. Планирование социально-экономического и культурного развития города Джанкоя. Генеральный план развития.

СТАТЬЯ 60. Зарубежные связи города Джанкоя.

## РАЗДЕЛ IX. ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО, ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ГОРОДА ДЖАНКОЯ.

СТАТЬЯ 61. Обеспечение надлежащего состояния городской окружающей среды, ее экологической безопасности. Обеспечение безопасности жизнедеятельности членов территориальной общины.

СТАТЬЯ 62. Ответственность городского совета и его исполнительных органов за состояние городской окружающей среды.

СТАТЬЯ 63. Защита культурно-исторического наследия города Джанкоя.

СТАТЬЯ 64. Планирование территории. Градостроительная деятельность и ее регулирование в городе Джанкое. Опорный план. Генеральный план.

СТАТЬЯ 65. Общественный контроль и общественная экспертиза планирования территории и состояния городской окружающей среды. Допуск и доступ к информации.

## РАЗДЕЛ X. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ГОРОЖАН.

СТАТЬЯ 66. Социальная защита горожан и предоставление социальной помощи. Показатели уровня жизни.

СТАТЬЯ 67. Городские и общественные фонды социальной защиты.

СТАТЬЯ 68. Общественный контроль над социальными программами.

## РАЗДЕЛ XI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.

СТАТЬЯ 69. Порядок принятия, введение в действие и изменение Устава города Джанкоя.

СТАТЬЯ 70. Приложения к Уставу, порядок их разработки и введение в действие.

СТАТЬЯ 71. Ответственность за нарушение и неисполнение Устава города.

СТАТЬЯ 72. Контроль над исполнением Устава города.

СТАТЬЯ 73. Информационно-аналитический центр развития Джанкоя. Защита информации органов местной власти и местного самоуправления.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

*Приложение 1. Основные термины и определения, используемые в настоящем Уставе.*

*Приложение 2. Границы города Джанкоя (карта и комментарии).*

- Приложение 3. Флаг города.  
 Приложение 4. Герб города.  
 Приложение 5. Организация городской власти (организационно-структурная схема и пояснительная записка).  
 Приложение 6. Порядок создания органов самоорганизации населения и других самоуправляющихся образований.  
 Приложение 7. Порядок подготовки и проведения городского референдума.  
 Приложение 8. Порядок проведения сборов и конференций горожан.  
 Приложение 9. Положение об общественных слушаниях.  
 Приложение 10. Положение об общественных инициативах.  
 Приложение 11. Регламент и организационная схема городского совета (схема и комментарии).  
 Приложение 12. Нормы и правила делопроизводства в городском совете.  
 Приложение 13. Кодекс этики депутата городского совета.  
 Приложение 14. Кодекс поведения должностных лиц исполнительных органов городского совета.  
 Приложение 15. Единый Реестр объектов коммунальной собственности города.  
 Приложение 16. Реестр объектов коммунальной собственности города, не подлежащих отчуждению.  
 Приложение 17. Земельный кадастр города.  
 Приложение 18. Положение о проведении конкурсов и аттестации служащих исполнительных органов городского совета.  
 Приложение 19. Порядок осуществления общественного контроля над выполнением Устава города.  
 Приложение 20. Порядок внесения изменений, дополнений и уточнений в Устав города.

Устав города – это документ, определяющий судьбу городской общины. Его формирование по своим масштабам и последствиям сопоставимо с разработкой наиболее сложных законов общегосударственного значения. Поэтому к нему нельзя подходить с традиционными мерками, применяемыми в ходе текущего городского нормотворчества.

Для формирования Устава создается рабочая группа городского совета. Группу следует усилить и дополнить специалистами в области права, экономики, практики городского управления, депутатами, заинтересованными представителями общественности. Ее деятельность следует сосредоточить на нескольких направлениях:

- формирование так называемого «социального заказа», приемлемого для большей части общины, определяющего направленность и характер самого документа;
- информационное обеспечение, включая сбор, анализ и обработку предложений горожан;
- непосредственная разработка текста Устава, с учетом всех нормативных и юридических требований к документу, технологий управления городским хозяйством, тонкостями рационального устройства системы власти в городе и т.п. При необходимости к разработке отдельных разделов Устава привлекаются работники исполнительной власти, эксперты в различных областях устройства города, городского хозяйства и городской власти.

Это позволит, во-первых, в максимальной степени учесть интересы городской общины при разработке Устава города, а во-вторых, даст возможность специалистам и экспертам продуктивно работать, не отвлекаясь на политические дискуссии.

После формирования рабочего варианта Устава города он должен быть опубликован для широкого обсуждения городской общиной. Обсуждение следует проводить, используя различные средства: с помощью средств массовой информации, сбора замечаний и предложений, организации приема горожан по проблемам Устава города и т.п. Кроме того, желательно провести не менее 2–3 общественных слушаний по ключевым моментам документа с тем, чтобы учесть и обсудить в непосредственном диалоге наиболее важные предложения по устройству городского хозяйства и городской власти.

На следующем этапе все предложения передаются специалистам, разрабатывающим текст Устава, и после внесения необходимых исправлений и добавлений организуются дебаты двух групп: составителей и соответствующей группы городского совета. После этого проводятся открытые депутатские слушания по Уставу города, непосредственно предшествующие сессии городского совета, посвященной рассмотрению Устава.

Процедура придания документу законного характера не менее сложна и многоступенчата. Действующее законодательство предполагает два варианта принятия и утверждения Устава города:

- прямым путем всей общиной в ходе городского референдума;
- полномочными представителями городской общины, т.е. горсоветом.

При обсуждении Устава на сессии городского совета необходимо привлечь к участию в заседании, кроме депутатов, и рабочую группу по разработке текста. Как показывает опыт, это позволит избежать внесения непосредственно на сессии скоропалительных правок, нарушающих общую логику документа.

Учитывая, что при рассмотрении Устава на сессии городского совета неизбежно возникнут многочисленные предложения по корректировке статей Устава, необходимо организовать тщательное изучение и обсуждение каждого предложения. После предварительного обсуждения предлагается принимать Устав города постатейно. Важность этого документа не позволяет экономить депутатское время на его принятие. (К примеру, сессия городского совета Рязани, утверждавшая Устав города одной из первых в России, продолжалась семь дней.)

Что касается общегородского референдума, то при всей его демократичности следует учесть, что эта процедура затрудняет корректировку отдельных пунктов документа при его принятии. Можно лишь выявить либо положительное, либо отрицательное отношение большинства общины к проекту документа.

Эффективность применения и действия Устава даст о себе лишь знать через некоторое время, когда проявится комплекс взаимно увязанных организационно-управленческих, социальных, экономических и политических эффектов. В основном эти эффекты относятся к упорядочиванию функционирования и развития города в целом и имеют долгосрочный характер. В значительной степени проявление положительных эффектов зависит от того, насколько быстро Устав будет введен в жизнь города и городской общины. Опосредованные результаты и эффекты применения Устава ожидаются в различных сферах и аспектах жизни города.

В экономической сфере Устав будет содействовать созданию и поддержке городской демократии, то есть широкому участию горожан в решении городских проблем, непосредственному формированию и деятельности органов общественного контроля над состоянием дел в городе, за деятельностью городской власти. Создание и совершенствование механизмов городской демократии является необходимым условием развития гражданского общества и социальной активности граждан.

В социальной сфере Устав города будет содействовать практической реализации социальных гарантий и прав горожан, особенно правовой и социальной защите. Для этого Уставом предусмотрено создание городской системы социальной защиты, а также механизмов общественного контроля над городскими социальными программами.

Введение Устава города в действие создаст новую организационно-правовую основу жизни горожан и управления функционированием и развитием города. Принципиально в новых условиях окажется городская власть, которая будет полностью легитимной, более сильной и эффективной, прозрачной и подконтрольной со стороны жителей города. Решение этих задач заметно повлияет на состояние городской экономики, окружающей среды, социальной сферы города, то есть на условия жизни горожан.