

**Аналитическая записка**  
**по результатам экспертно-аналитического мероприятия**  
**«Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября**  
**2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного**  
**самоуправления в Российской Федерации» в субъектах**  
**Российской Федерации в январе-сентябре 2006 года»**

**Введение**

Настоящая аналитическая записка составлена по результатам комплекса контрольных и экспертно-аналитического мероприятий по проверке использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При подготовке аналитической записки рассмотрены:

- законодательные и иные нормативные правовые акты, принятые во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- отчеты о результатах проверок в Республиках Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Хакасии, Чеченской, Ненецком автономном округе, Пензенской области, г. Сочи и закрытых административно-территориальных образованиях (далее - ЗАТО): Заречный Пензенской области, Большой Камень и Фокино Приморского края и Комаровский Оренбургской области;
- результаты проверки использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления за 2005 год в Минэкономразвития России;
- информация, представленная на запросы Счетной палаты Минэкономразвития России, Минфином России, Минрегионом России, Минюстом России, Федеральным казначейством, Росимуществом, Росстроем, Росстатом, 32 контрольно-счетными органами в субъектах Российской Федерации (далее - КСО), 75 органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 37 ЗАТО, 7 городами-наукоградами Российской Федерации, Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации;
- отчетность Минфина России и Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов за 2005 год и I полугодие 2006 года;
- данные Росстата о социально-экономическом положении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В аналитической записке отражены вопросы:

- выполнения субъектами Российской Федерации мероприятий по реализации главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;
- формирования экономической основы местного самоуправления;
- использования средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, и объем фактических расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию указанного Закона;
- создания (функционирования) контрольных органов муниципальных образований в условиях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;
- организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и городах-наукоградах Российской Федерации;

- особенностей организации местного самоуправления в Чеченской Республике (приложение 1, приложения в Бюллетене не публикуются).

Сокращенные названия федеральных законов, которые используются в настоящей аналитической записке:

- Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изменениями и дополнениями) - Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ;

- Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ;

- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

- Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» - Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ;

- Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» - Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ;

- Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) - Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ;

- Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ;

- Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» - Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год»;

- Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ;

- Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (с изменениями от 15 февраля, 3 июня, 6, 27 июля 2006 года) - Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ;

- Бюджетный кодекс Российской Федерации - Бюджетный кодекс;

- Налоговый кодекс Российской Федерации - Налоговый кодекс.

## Результаты проведенного мониторинга

### 1. Анализ мероприятий субъектов Российской Федерации по реализации главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

1.1. В целях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации продолжается формирование необходимой нормативно-правовой базы. Так, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в I полугодии 2006 года принято 1533 нормативных правовых акта. При этом наибольшее количество нормативных правовых актов принято в Дальневосточном, Сибирском и Центральном федеральных округах.

В результате проведения территориальными органами Минюста России юридической экспертизы нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, противоречия федеральному законодательству выявлены в 151 нормативном правовом акте.

Основными нарушениями федерального законодательства, выявляемыми территориальными органами Минюста России в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, принятых во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, являются: превышение полномочий субъектов Российской Федерации по регулированию вопросов местного значения, деятельности по лицензированию, регистрации актов гражданского состояния; нарушение порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также условий и порядка формирования избирательных комиссий, назначения референдума.

Кроме того, территориальными органами Минюста России при осуществлении государственной регистрации уставов муниципальных образований, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» (до 1 сентября 2005 года), были выявлены многочисленные противоречия данных уставов федеральному и региональному законодательствам.

Так, типичными нарушениями федерального и регионального законодательства, послужившими основанием для отказов в государственной регистрации уставов, явились следующие:

- противоречия норм устава положениям федерального и регионального законодательства, связанным с полномочиями органов местного самоуправления;
- несоответствие перечня вопросов местного значения, определенного в уставе, установленному Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;
- отсутствие в уставах положений, регулирующих вопросы, которые в соответствии с федеральным законодательством должны быть регламентированы уставом и при этом не могут устанавливаться иными муниципальными правовыми актами.

1.2. Характерными для большинства субъектов Российской Федерации по-прежнему являются проблемы, связанные с отсутствием нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения.

В связи с тем, что до настоящего времени не принят федеральный закон, регулирующий вопросы муниципальной службы (статья 42 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ), отдельными субъектами Российской Федерации (Архангельская и Московская области) были отмечены определенные проблемы при реализации указанного Закона. Это касается, в частности, требований к муниципальным должностям муниципальной службы, определения статуса муниципального служащего, условий и порядка прохождения муниципальной службы.

**1.3.** Реализация Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ выявила проблемы, касающиеся преобразования муниципальных образований и вопросов компетенции соответствующих органов власти.

Так, начались судебные разбирательства, связанные с образованием (в соответствии с Законом Республики Карелия от 7 апреля 2005 года № 866-ЗРК «О внесении изменения в Закон Республики Карелия «О городских, сельских поселениях в Республике Карелия») Сортавальского городского поселения, в состав которого вошел поселок Валаам. Проблема заключается в том, что, с одной стороны, существует необходимость в исполнении Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в случае, когда местное население острова Валаам выразило желание создать свой орган местного самоуправления для решения вопросов местного значения, исходя из его интересов с учетом исторических и иных местных традиций. С другой стороны, администрация Сортавальского муниципального района полагает нецелесообразным создание на территории Валаама сельского поселения.

В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в части, касающейся придания особого статуса ряду территорий, имеющих уникальное культурное и историческое значение.

**1.4.** В ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ были выявлены отдельные противоречия между положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и положениями иных законодательных актов.

Так, частью 1 статьи 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования. Вместе с тем пунктом 5 статьи 87 Бюджетного кодекса установлено, что реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией.

Статьями 14 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в перечни вопросов местного значения поселения и городского округа включено обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения и в границах городского округа.

Согласно статье 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, городских округов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» первичные меры пожарной безопасности - реализация принятых в установленном порядке норм и правил по предотвращению пожаров, спасению людей и имущества от пожаров, являющихся частью комплекса мероприятий по организации пожаротушения.

Подпунктом 31 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ решение вопроса организации тушения пожаров, за исключением случаев, установленных Правительством Российской Федерации, отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счет бюджета субъекта Российской Федерации.

Учитывая изложенное, представляется необходимым уточнение установленных законодательством полномочий в области пожарной безопасности, в том числе путем детализации понятия «первичные меры пожарной безопасности».

**1.5.** Анализ данных, представленных Республикой Башкортостан, Ульяновской и Омской областями, показал, что последние изменения в бюджетном и налоговом законодательстве Российской Федерации, предусматривающие увеличение перечня федеральных налогов за счет сокращения региональных и местных налогов, не способствуют увеличению необходимой доходной базы местных бюджетов в соответствии с возложенными на органы местного самоуправления полномочиями.

По информации, поступившей из Сахалинской области, остается не решенным вопрос со средствами самообложения граждан - одним из немногих источников доходов, с помощью которого местные органы власти могли бы пополнить свои бюджеты. В настоящее время законодательное регулирование не позволяет воспользоваться этим механизмом для увеличения доходов местных бюджетов.

**1.6.** Большинство субъектов Российской Федерации отмечают необходимость совершенствования налоговой отчетности и системы показателей государственной статистики, которые бы отвечали требованиям региональных органов государственной власти и органов власти муниципальных образований, направленных на повышение качества и достоверности планирования доходной базы региональных и местных бюджетов в условиях разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Так, перечень информации, обязательный к представлению налоговыми органами в соответствующие финансовые органы согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 года № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов», является недостаточным для использования в работе с налоговыми доходными источниками.

Кроме того, у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления отсутствует право на получение информации, относящейся к категории налоговой тайны. Также отсутствуют показатели статистической отчетности, характеризующие валовой муниципальный продукт, добавленную стоимость по отраслям экономики, структуру отраслей, и необходимой налоговой отчетности о базе налогообложения по видам налогов, не формируются показатели индексов промышленного, сельскохозяйственного производства в разрезе районов, городов области. Как в статистической, так и в налоговой отчетности отсутствует информация, характеризующая доходный потенциал каждого из вновь созданных в рамках реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ муниципальных образований - поселений в составе муниципальных районов.

**1.7.** Правительство Российской Федерации принимает необходимые меры по совершенствованию нормативно-правовой базы, принятию необходимых решений.

В истекшем периоде Правительством Российской Федерации утвержден ряд документов, отсутствие которых сдерживало процесс реализации указанного Закона:

- постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2006 года № 258 «О субвенциях на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты», которым утверждены соответствующая методика распределения средств между регионами, правила их расходования, а также само распределение в 2006 году указанной субвенции;

- постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решений о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федераль-

ную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 388 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю» и ряд других документов.

## **2. Проблемы формирования экономической основы местного самоуправления**

Особенностями бюджетной политики в сфере местного самоуправления в 2006 году являются:

- формирование новой системы местных бюджетов в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Систему местных бюджетов представляют бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также бюджеты городских и сельских поселений;

- решение задач, предусмотренных Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 года № 467-р, в части укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, создания стимулов для увеличения поступлений доходов в местные бюджеты и улучшения качества управления муниципальными финансами, повышения прозрачности региональных и муниципальных финансов.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установлены виды материальных ресурсов и финансовые средства, составляющие экономическую основу местного самоуправления, находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

**2.1.** По состоянию на 31 мая 2006 года на территории Российской Федерации действовало 24210 муниципальных образований, в том числе по Центральному федеральному округу - 5443, Северо-Западному федеральному округу - 1836, Южному федеральному округу - 3165, Приволжскому федеральному округу - 6806, Уральскому федеральному округу - 1351, Сибирскому федеральному округу - 4191 и Дальневосточному федеральному округу - 1418. Состав муниципальных образований: городские округа - 522, муниципальные районы - 1801, городские поселения - 1747, сельские поселения - 19904, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения - 236.

С 1 сентября 2005 года по 31 мая 2006 года на территории Российской Федерации зарегистрировано 23659 уставов муниципальных образований, в том числе по Центральному федеральному округу - 5063, Северо-Западному федеральному округу - 1814, Южному федеральному округу - 3130, Приволжскому федеральному округу - 6797, Уральскому федеральному округу - 1351, Сибирскому федеральному округу - 4180 и Дальневосточному федеральному округу - 1324.

На региональном уровне приняты в основном необходимые нормативные правовые акты, обеспечивающие правовое регулирование исполнения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Однако, как показали проверки Счетной палаты Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, например в Республике Дагестан, по состоя-

нию на 1 июля 2006 года не завершена подготовка ряда базовых для муниципального нормотворчества проектов республиканских законов, и не принят ряд нормативных правовых актов органов местного самоуправления по переданным государственным полномочиям.

На уровне городских округов и муниципальных районов также принято большинство необходимых нормативных правовых актов.

Более сложная ситуация с принятием соответствующих муниципальных правовых актов у вновь образованных городских и сельских поселений.

Так, в Новгородской области остаются не принятыми следующие муниципальные нормативные правовые акты:

- о расходах местного бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных переданных государственных полномочий (в 17 муниципальных районах из 21 и во всех городских и сельских поселениях);

- о перечислении части прибыли (дохода) муниципальных предприятий (учреждений) в доходы местных бюджетов (в 16 муниципальных районах из 21 и во всех городских и сельских поселениях).

В Ямало-Ненецком автономном округе остаются неурегулированными вопросы по порядку организации и осуществлению территориального общественного самоуправления (в 58 % муниципальных образований от вновь образованных), порядку регистрации устава территориального общественного самоуправления (в 55 %), порядку и срокам рассмотрения обращений граждан (в 40 %) и некоторым другим.

Таким образом, до окончания переходного периода (до 1 января 2009 года) субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям предстоит активизировать работу по разработке и принятию необходимых нормативных правовых актов для реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

**2.2.** Органами местного самоуправления в соответствии со статьей 9 Бюджетного кодекса осуществляются подготовка проекта местного бюджета и исполнение утвержденного бюджета. Утверждение местного бюджета и отчета об исполнении отнесено к компетенции представительного органа местного самоуправления (статья 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

Статьями 14, 15 и 16 указанного Закона определен перечень вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа, который насчитывал первоначально 22 вопроса местного значения поселения, 20 вопросов местного значения муниципального района и 27 вопросов местного значения городского округа. В дальнейшем этот перечень расширился.

Федеральными законами от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ и от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ внесены существенные поправки в организацию бюджетного процесса муниципальных образований (закреплена возможность полного или частичного осуществления полномочий администрации поселения по формированию, исполнению и контролю за исполнением бюджета поселения администрацией муниципального района на договорной основе, уточнены перечни вопросов местного значения муниципальных образований, предоставлены дополнительные права органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, снижена планка для взимания «отрицательных трансфертов» с 2 до 1,3 раза на переходный период, исключены из числа вопросов местного значения вопросы, связанные с организацией и осуществлением экологического контроля), и с введением с 1 января 2007 года в действие Водного кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации») число вопросов местного значения снова увеличивается и составит для поселений 31, муниципальных районов - 28, городских округов - 36.

Для реализации органами местного самоуправления вновь образованных поселений вопросов местного значения в ряде субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» установлен переходный период.

С 1 января 2006 года большинство субъектов Российской Федерации наделило вновь образованные поселения полномочиями по решению следующих вопросов местного значения: обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения; организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

При наделении органов местного самоуправления вновь образованных поселений полномочиями по решению вопросов местного значения субъекты Российской Федерации не всегда учитывали особенности социально-экономического положения муниципальных образований, их ресурсный и кадровый потенциалы.

Так, в Московской области крупные промышленные города (городские поселения) с населением свыше 150 тыс. жителей наряду с сельскими поселениями с населением 1 тыс. жителей приступят только с 1 января 2009 года к осуществлению полномочий по решению таких значимых вопросов местного значения, как формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за его исполнением; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения и других вопросов.

Между тем в Калининградской, Камчатской, Кемеровской, Ленинградской, Новгородской, Томской, Тульской областях, Ямало-Ненецком автономном округе проведена дифференциация вновь образованных поселений в зависимости от финансовой обеспеченности для определения сроков наделения их полномочиями по решению вопросов местного значения.

Как показал анализ, проведенный Минрегионом России, наибольшее число полномочий по решению вопросов местного значения поселений с 1 января 2006 года закреплено за органами местного самоуправления отдельных вновь образованных поселений в Архангельской области (27), в Краснодарском крае (24), в Калининградской области (22).

В то же время в Нижегородской области органы местного самоуправления вновь образованных поселений самостоятельно решают с 1 января 2006 года всего 3 вопроса - обеспечение первичных мер пожарной безопасности, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения.

В Магаданской и Сахалинской областях, в Чукотском автономном округе решение всех вопросов местного значения вновь образованных поселений в 2006 году отнесено в соответствии с региональным законодательством о переходном периоде к ведению муниципальных районов.

В отдельных субъектах Российской Федерации некоторые вопросы местного значения поселений в переходный период разделены на составляющие. Так, в Тверской области вновь образованные поселения с 1 января 2006 года самостоятельно утверждают бюджеты поселений и осуществляют контроль за их исполнением, а функции по формированию и исполнению бюджетов поселений переданы на уровень муниципальных районов. В Республике Коми вновь образованные поселения наделены полномочиями по формированию, исполнению бюджетов поселений и контролю за их исполнением, полномочия по утверждению бюджетов поселений сохранены на уровне муниципальных районов.

**2.3.** Анализ информации субъектов Российской Федерации, предоставивших данные об утверждении бюджетов муниципальными образованиями на 2006 год, показал, что утвердили бюджеты почти 84 % муниципальных образований. Из общего числа утвержденных бюджетов с дефицитом принято более 40 процентов.

Бюджеты практически всех муниципальных образований утверждены с дефицитом в Республике Татарстан (975 из 987), в Хабаровском крае (235 из 236), в Астраханской области (169 из 172).

Администрация г. Санкт-Петербурга, где практически все из 111 муниципальных образований приняли свои бюджеты с дефицитом, отметила, что принятие дефицитных бюджетов в соответствии с действующим законодательством позволяет расходовать средства переходящего остатка в качестве источника покрытия дефицита.

В то же время бездефицитные бюджеты зачастую принимаются в связи с отсутствием реальных источников финансирования дефицита бюджета. По этой причине в 199 поселениях (из 344) Вологодской области приняты бюджеты без дефицита.

Финансирование муниципальных образований (сельские поселения), не принявших бюджеты, будет осуществляться в переходный период в составе бюджетов муниципальных районов.

**2.4.** Общий объем доходов местных бюджетов на 2006 год предусмотрен в сумме 1303,4 млрд. рублей и увеличен против уровня 2005 года на 150,6 млрд. рублей (на 13,1 процента).

В I полугодии текущего года доходная часть бюджетов муниципальных образований, по оперативным данным Минфина России, исполнена в сумме 643,4 млрд. рублей (49,3 % годового объема).

Доходы местных бюджетов без учета средств региональных фондов компенсаций запланированы в объеме 879,5 млрд. рублей, или с ростом к уровню 2005 года на 56,6 млрд. рублей (на 6,9 процента).

Расходная часть бюджетов муниципальных образований Российской Федерации утверждена в объеме 1360,8 млрд. рублей, что превышает объем доходов местных бюджетов на 57,4 млрд. рублей. Исполнение в I полугодии текущего года составило 600,8 млрд. рублей (44,2 % годового объема). Профицит составил 42,6 млрд. рублей (приложение 2). Объем профицита объясняется не только ростом доходов местных бюджетов, но и рядом объективных факторов, из-за которых необходимые расходы не произведены на отчетную дату, и невысокой организацией бюджетного процесса на муниципальном уровне.

Кредиторская задолженность местных бюджетов по сравнению с началом года увеличилась в 1,6 раза и составила на 1 июля 2006 года 58,3 млрд. рублей (приложение 3). Выросла задолженность по начислениям на заработную плату (в 1,9 раза), по оплате

коммунальных услуг бюджетными учреждениями (в 1,3 раза), по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы (в 1,2 раза).

Муниципальный долг на 1 июля 2006 года составил 108,7 млрд. рублей, или сократился по сравнению с началом года в 3,2 раза (приложение 3).

По данным проведенного Минфином России мониторинга по 49 субъектам Российской Федерации, в 2006 году отмечается снижение по отношению к 2005 году среднедушевых бюджетных доходов муниципальных образований почти на 44 %. Это связано с перераспределением между уровнями бюджетной системы Российской Федерации доходных источников в связи с изменением расходных обязательств. Резкое снижение данного показателя наблюдается в Южном, Уральском и Дальневосточном федеральных округах.

По уровню среднедушевого бюджетного дохода отмечаются значительные различия как между муниципальными образованиями, так и между субъектами Российской Федерации в целом.

Так, показатель различия в среднедушевых бюджетных доходах между муниципальными образованиями Центрального федерального округа составляет: 1,6 раза - в Брянской области и 35 раз - в г. Москве; Северо-Западного федерального округа: 1,5 раза - в Новгородской области и 19,5 раза - в Мурманской области; Южного федерального округа: 2 раза - в Волгоградской области и 23,6 раза - в Карачаево-Черкесской Республике; Приволжского федерального округа: 2 раза - в Нижегородской области и 6,7 раза - в Пензенской области; Уральского федерального округа: 1,7 раза - в Курганской области и 50,7 раза - в Ямало-Ненецком автономном округе; Сибирского федерального округа: 1,2 раза - в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе и 18 раз - в Республике Бурятия; Дальневосточного федерального округа: 1,6 раза - в Еврейской автономной области и 31 раз - в Магаданской области.

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) в соответствии с Бюджетным кодексом осуществляется в форме предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

В соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации дотации из фондов выравнивания могут быть заменены дополнительными индивидуальными нормативами отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц в пределах не менее 10 % доходов от указанного налога в целом по субъекту Российской Федерации.

Отдельные субъекты Российской Федерации в региональном бюджете на 2006 год предусмотрели дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (Томская, Самарская области и другие). Дотации по обеспечению сбалансированности местных бюджетов введены как временная мера переходного периода с целью компенсации потерь местным бюджетам в связи с переходом к новой методике выравнивания бюджетной обеспеченности.

Регионы отмечают, что действующий порядок расчета бюджетной обеспеченности муниципальных образований не учитывает неналоговые доходы, в то время как бюджеты экономически развитых территорий характеризуются высоким уровнем неналоговых доходов. В связи с этим отдельные муниципальные образования с наиболее высоким уровнем неналоговых доходов могут оказаться в более привилегированном положении.

Несоответствие доходов и расходов местного бюджета позволяет в основном осуществлять расходы на текущее содержание муниципалитетов, а на их развитие средств практически не остается.

В соответствии с действующим законодательством (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, статьи 41, 47, 132, 137, 138, 140 и 142 Бюджетного ко-

декса) основная доля доходов местных бюджетов формируется за счет финансовой помощи из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В рамках бюджетной системы Российской Федерации дотации и субвенции муниципальным образованиям выделяются из федеральных, региональных и местных фондов: Федерального фонда компенсаций, Федерального фонда регионального развития, регионального фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда компенсаций, регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), районного фонда финансовой поддержки поселений и других. Таким образом, доходная часть местных бюджетов формируется в значительной степени путем предоставления субвенций и дотаций вышестоящими уровнями власти, а не за счет налоговых поступлений.

По расчетам Минфина России, безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в местные бюджеты Российской Федерации в 2006 году составят около 59 % годовых объемов доходов местных бюджетов.

В то же время фактически в четверти субъектов Российской Федерации этот показатель превышает 65 %, у отдельных (Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Курганская область) превышает 75 %, а в Республиках Алтай и Тыва превышает 80 процентов.

В Челябинской области районный бюджет Усть-Катавского муниципального района на 2006 год (включая смету доходов и расходов вновь образованного Катав-Ивановского городского поселения) утвержден по доходам в сумме 224,9 млн. рублей, безвозмездные поступления - 142,7 млн. рублей (63,5 процента).

Бюджет городского округа муниципального образования «Город Шахты» Ростовской области на 2006 год утвержден по доходам в сумме 1639,5 млн. рублей, безвозмездные поступления - 1233,5 млн. рублей (75,2 %), из них средства Фонда компенсаций областного бюджета составляют в доходах бюджета города почти 40 процентов.

Таким образом, муниципальные образования не располагают реальными возможностями за счет собственных средств формировать местный бюджет, обеспечивающий выполнение полномочий в полном объеме. Доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий, осуществления капитальных вложений для развития и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других объектов инфраструктуры.

**2.5. Законодательно закрепленные за местными бюджетами налоги и сборы являются собственными доходами бюджета и обеспечивают финансовую самостоятельность местного самоуправления. В течение года их размер не может быть изменен.**

Налоговые доходы местных бюджетов на 2006 год запланированы в сумме 395,3 млрд. рублей. В январе-июне 2006 года фактически поступило 180,8 млрд. рублей (45,7 % годовых назначений), из них налог на имущество физических лиц - 0,5 млрд. рублей (11,6 % годовых назначений), земельный налог - 11,9 млрд. рублей (25,4 % годовых назначений), налог на доходы физических лиц - 124,0 млрд. рублей (46,9 % годовых назначений), единый сельскохозяйственный налог - 0,38 млрд. рублей (69 % годовых назначений). Удельный вес налога на имущество физических лиц и земельного налога в доходах бюджетов муниципальных образований по состоянию на 1 июля 2006 года приведен в приложении 4.

Годовые назначения по неналоговым доходам составляют 108,2 млрд. рублей, исполнение - 53,2 млрд. рублей (49,1 процента).

Анализ налоговых показателей субъектов Российской Федерации показал следующее.

Закрепленные за местными бюджетами в размере 100 % поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Удельный вес земельного налога в налоговых доходах местных бюджетов, даже в регионах богатых земельными ресурсами, в 2006 году составит в Краснодарском крае 7,5 %, Липецкой области - 3,8 %, Ростовской области - 3,3 %, Оренбургской области - 7 %, Саратовской области - 4,8 %, Тверской области - 4 процента.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от взимания земельного налога в 2006 году сократятся по сравнению с 2005 годом. Так, по расчетам Вологодской области указанные доходы в 2005 году составили 609,0 млн. рублей, на 2006 год, по предварительным расчетам, исчисленным от кадастровой стоимости, - 457,0 млн. рублей. Причина - переход на новую систему исчисления земельного налога, основанную на кадастровой стоимости земли.

Установленные сроки уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц - в III и IV кварталах - также негативно сказываются на сбалансированности местных бюджетов в I и II кварталах. Удельный вес земельного налога в общих доходах местных бюджетов в 2006 году в Карачаево-Черкесской Республике, по прогнозу, составит 1,4 %, фактически в I квартале 2006 года - 0,2 %; соответственно, в Оренбургской области - 7 % и 0,12 %, в Пензенской области - 5,5 % и 0,4 %, в Саратовской области - 4,8 % и 0,6 процента.

Невысокая собираемость указанных налогов связана также с наличием значительного числа льгот по налогообложению, укрупнением территориальных налоговых органов, незавершенностью работ, особенно в сельской местности, по межеванию земельных участков, находящихся в общей долевой собственности, оформлению в собственность или аренду всех земельных участков, отсутствием инвентаризационной оценки строений, помещений (физические лица не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества). До настоящего времени не приняты федеральный закон, устанавливающий требования обязательной инвентаризации объектов недвижимости, и методика ее оценки. Многие регионы ставят вопрос по удешевлению процедуры регистрации прав физических лиц на недвижимое имущество.

Помимо вышеназванных налогов, зачисляемых в местные бюджеты в полном объеме, также подлежат зачислению в соответствии с действующим законодательством поступления:

- от единого налога на вмененный доход (по нормативу 90 % в бюджеты муниципальных районов и городских округов). Удельный вес поступлений от него в общих доходах местных бюджетов в среднем варьируется от 1,5 % до 7 %;

- от налога на доходы физических лиц (10 % в бюджет поселений, 20 % - муниципальных районов и 30 % - городских округов). Доля указанного налога в общем объеме налоговых поступлений составляет от 15 % до 30 %;

- от единого сельскохозяйственного налога (по 30 % в бюджеты поселений и муниципальных районов и 60 % - городских округов), а также государственная пошлина, подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов (100 % в бюджеты муниципальных районов), удельный вес которой в доходной части местных бюджетов незначителен.

Закрепленные за муниципалитетами доходы не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.

В то же время отдельные регионы, учитывая низкий уровень поступления закрепленных за местными бюджетами налогов, в целях пополнения доходной базы местных

бюджетов передают им в соответствии с региональным законодательством часть налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Воронежская, Липецкая, Ярославская, Челябинская области). Доля указанного налога в доходной базе бюджетов муниципальных образований ряда регионов составляет более 50 процентов.

Единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов делают систему перераспределения доходов более прозрачной, но менее «гибкой», не учитывающей особенности каждого муниципалитета (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры).

В целях пополнения доходной базы местных бюджетов субъекты Российской Федерации дополнительно передают им часть получаемых доходов от федеральных и региональных налогов и сборов. Так, Амурская область на 2006 год передает в местные бюджеты 10 % от налога на добычу полезных ископаемых, 90 % - от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых, 20 % - от транспортного налога.

В целях улучшения социально-экономического положения муниципалитетов, обеспечения более равномерного получения бюджетных услуг муниципальными образованиями в расчете на 1 жителя, по мнению регионов, целесообразно рассмотреть вопросы:

- о направлении 10 % налога на доходы физических лиц на выравнивание местных бюджетов и закреплении за ними на постоянной основе 20 % этого налога вместо определенных Бюджетным кодексом 10 % по поселениям, 20 % - по районам и 30 % - по округам;
- перечисления в местные бюджеты средств от налога на прибыль, что, в свою очередь, позволит привлекать инвесторов в экономику муниципалитетов.

Кроме того, ежегодные изменения нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов лишают органы местного самоуправления возможности планировать свою бюджетную политику даже в краткосрочной перспективе, не говоря о возможности реализации долгосрочных программ развития муниципальных образований, в результате резко сокращаются капитальные вложения в структуре расходов местного бюджета.

Необходимо отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации значительную долю в общей сумме налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов составляют неналоговые доходы, например, в Кемеровской области - от 10 % до 30 %. В бюджетах муниципальных образований Волгоградской области в среднем в 2006 году удельный вес неналоговых доходов в структуре общих доходов местных бюджетов составит 16 процентов.

Неналоговые доходы формируются в основном за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Нормативно-правовая база о порядке взаимодействия органов, администрирующих неналоговые платежи, с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления отсутствует. Таким образом, закрепленные за местными бюджетами поступления от налогов и сборов не обеспечивают в значительной степени расходы местных бюджетов. Доходы местных бюджетов позволяют обеспечивать в полном объеме в основном такие необходимые расходы, как выплата заработной платы и оплата коммунальных услуг. Удельный вес расходов на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в доходах местных бюджетов составил в I полугодии 2006 года почти 50 % (приложение 5). В 53 субъектах Российской Федерации указанные расходы превышают 50 процентов. В отдельных регионах эта доля значительно выше: Республика Карелия - 67,7 %, Удмуртская Республика - 71,4 %, Кабардино-Балкарская Республика - 75,2 %, Рязанская область - 68,8 %, Сахалинская область - 65,4 %, Ханты-Мансийский автономный округ - 60,1 %, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ - 81,3 процента.

Без предоставления налоговыми органами полной информации о базе налогообложения по основным налоговым платежам в разрезе муниципальных образований невозможно сформировать объективные бюджеты муниципальных образований, что негативно сказывается на реализации межбюджетных отношений внутри субъекта Российской Федерации.

**2.6.** Муниципальные образования в соответствии с действующими федеральным и региональным законодательствами осуществляют финансирование по следующим переданным им государственным полномочиям:

- по реализации положений Федеральных законов: «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О ветеранах», «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча», «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», Законов Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О донорстве крови и ее компонентов»;

- в области социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан, расходов на реализацию государственного стандарта общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях, в учреждениях здравоохранения, физической культуры и спорта, молодежной политики, поддержки государственных музеев, формирования, содержания и использования архивных фондов, отдельных полномочий в области сельского хозяйства, государственной регистрации актов гражданского состояния, подготовки, переподготовки, повышения квалификации педагогических работников и другим вопросам.

Анализ информации регионов показал, что расходы местных бюджетов на осуществление переданных государственных полномочий в 2006 году увеличатся по сравнению с 2005 годом в 1,4 раза, а в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Саха (Якутия) расходы на передаваемые государственные полномочия увеличатся в 2 раза, Волгоградская область - более чем в 2 раза, Курская область - в 3,4 раза, Мурманская область - в 1,9 раза, Ямало-Ненецкий автономный округ - в 1,6 раза.

В 2006 году в субъектах Российской Федерации нефинансируемые мандаты отсутствуют. Вместе с тем, по данным только 26 регионов, недостаток средств на реализацию отдельных государственных полномочий против потребности на их выполнение в полном объеме составляет около 16 млрд. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ полномочия на осуществление первичного воинского учета с 1 января 2006 года переданы органам местного самоуправления поселений и городских округов. Средства на осуществление переданных полномочий предусматриваются из Федерального фонда компенсаций.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» бюджетам Республики Алтай средства на эти цели предусмотрены ниже потребности в 1,4 раза, Республики Марий Эл - в 2,5 раза, Калининградской области - в 2,1 раза, Ульяновской области - в 1,3 раза.

Субвенции на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, организацию, регулирование и охрану водных биологических ресурсов из федерального бюджета Чувашской Республике предусмотрены в сумме 141,2 тыс. рублей. Потребность в указанных средствах составляет 26,0 млн. рублей, то есть Республика обеспечена финансированием на эти цели из федерального бюджета на 0,5 процента.

Анализ данных регионов также показал недостаток средств на:

- выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния;

- предоставление мер социальной поддержки гражданам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор СССР» и «Почетный донор России»;

- выплату ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство в государственных и муниципальных общеобразовательных школах.

Объем расходов местных бюджетов на реализацию собственных полномочий в целом по Российской Федерации в 2006 году по сравнению с 2005 годом увеличивается в 1,2 раза, в то же время его удельный вес в общих расходах бюджетов сокращается. В ряде регионов расходы на реализацию собственных полномочий сокращаются в абсолютном выражении или остаются на уровне 2005 года. Так, в Ставропольском крае в 2005 году на собственные полномочия местных бюджетов направлено 8,5 млрд. рублей, в 2006 году - 8,4 млрд. рублей, в Республике Бурятия в 2005 году - 5,3 млрд. рублей, в 2006 году - 5,3 млрд. рублей, в Кемеровской области в 2005 году - 31,0 млрд. рублей, в 2006 году - 25,6 млрд. рублей. Удельный вес их в общей сумме расходов муниципальных образований снизился в Ставропольском крае с 56,2 % до 50,5 %, в Республике Бурятия - с 72,8 % до 66,7 %, в Кемеровской области - с 82 % до 67,5 процента.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к вопросам местного значения отнесено утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории.

В ходе решения вопросов местного значения в Ставропольском крае возникла проблема с финансированием замены устаревшей градостроительной документации. Из 736 сельских населенных пунктов края устаревшую и, как правило, неутвержденную градостроительную документацию имеют 338 населенных пунктов, остальные 398 - не имеют вообще. Вместе с тем с 1 января 2008 года согласно пункту 4 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации не допускается принятие органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд, переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования. По расчетам администрации Ставропольского края на разработку градостроительной документации для муниципальных образований всех уровней потребуется 440 млн. рублей.

Следующей проблемой органов местного самоуправления поселений является регистрация граждан. Обеспечение этой работы не входит в число полномочий администраций муниципальных образований. Однако фактически они вынуждены осуществлять всю работу по оформлению паспортов, гражданства и других вопросов, связанных с работой паспортно-визовых служб, при критическом недостатке средств на осуществление собственных и переданных полномочий и отсутствии квалифицированных кадров. Очевидно, что неблагоприятная ситуация с организацией практической работы в этой сфере может привести к срыву выполнения Указа Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Таким образом, при отсутствии в регионах нефинансируемых федеральных мандатов муниципальные образования испытывают дефицит средств на реализацию расходных обязательств, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций.

К вопросам местного значения муниципальных районов отнесены полномочия по «созданию условий для развития сельскохозяйственного производства...», «созданию

условий для развития... физической культуры...» и другие. Однако в федеральном законодательстве точное определение новых полномочий («создание условий...», «обеспечение условий...») не дано.

2.7. Благоустройство жилищного фонда в 2005 году в Российской Федерации характеризуется следующими данными: удельный вес площади, оборудованной водопроводом, составляет 75,6 %, канализацией - 71,4 %, центральным отоплением - 79,8 %, газом - 70 %, горячим водоснабжением - 63 %, напольными электроплитами - 17,4 %. Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда во всем жилищном фонде составляет 3,2 процента.

В частных домах, как правило, отсутствуют водопровод, канализация, центральное отопление, газоснабжение, горячее водоснабжение.

Жилищно-коммунальный комплекс в подавляющем числе муниципальных образований убыточен. В Ивановской области из 106 предприятий, обслуживающих отрасль, 62 убыточны, в Костромской области - из 80 убыточны 63.

Дебиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального комплекса (по данным 39 регионов) на 1 апреля 2006 года составила 101,9 млрд. рублей, кредиторская - 126,1 млрд. рублей.

При этом в 31 субъекте Российской Федерации кредиторская задолженность превышает дебиторскую (в Ямало-Ненецком автономном округе и Республике Тыва - более чем в 2 раза, в Омской области - в 1,9 раза, в Архангельской и Магаданской областях - в 1,8 раза, в Костромской и Новгородской областях - в 1,6 раза).

Удорожание стоимости нефтепродуктов с конца января 2006 года привело к увеличению задолженности предприятий ЖКХ поставщикам, например, в Ярославской области в 2006 году в 1,8 раза.

Отрицательное финансовое положение предприятий ЖКХ связано с долгами населения за жилищно-коммунальные услуги и неудовлетворительным состоянием объектов коммунальной инфраструктуры.

В структуре дебиторской задолженности долги населения составляют от 25 % до 75 %: в Челябинской области - 73 %, в Краснодарском крае - 53 %, в Мурманской области - 51 %, в Приморском крае - 50 %, в Вологодской области - 43 %, в Амурской области - 35 %. Задолженность населения за оказанные жилищно-коммунальные услуги в отдельных регионах составляет до 2 месяцев от начисленных платежей населению за жилищно-коммунальные услуги в месяц. На собираемость платежей большое влияние оказывает наличие льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставляемых населению. Так, в Новгородской области число граждан, пользующихся указанными льготами в текущем году, составило почти 24 % от проживающего населения.

В среднем износ систем и объектов инженерной инфраструктуры составляет 60-65 %, а в отдельных населенных пунктах, особенно в сельской местности, - 90-95 процентов.

В Архангельской области, износ тепловых сетей составляет 70 %, водопроводных - 75 %, очистных сооружений канализации и водопровода - 70 %, водопроводных насосных станций - 75 процентов.

В связи с нехваткой средств работа по замене и реконструкции изношенных сетей проводится медленно. Так, в Тульской области в период с 2003 по 2005 год реконструировано 59 котельных из 787, заменено 292 км тепловых сетей из 2087 км и 217 км водопроводных сетей из 5900 км. Только на восстановление, реконструкцию и модернизацию объектов ЖКХ области, изношенных на 100 %, требуется свыше 5 млрд. рублей.

Замена трубопроводов в муниципальных образованиях в основном осуществляется в рамках мероприятий по подготовке к зиме за счет средств местных бюджетов. Ежегодный уровень замены сетей в разрезе муниципальных образований, например, в Ханты-Мансийском автономном округе не превышает 2 % при необходимом

обязательном минимуме прокладки труб от 4 % до 6 % в год. Задачу повышения уровня замены трубопроводов в связи с отсутствием средств местных бюджетов регионы вынуждены решать за счет инвестиционной составляющей в тарифах.

Из-за недостаточного финансирования, а также физического износа основных фондов предприятия жилищно-коммунального хозяйства многих муниципальных образований работают не в эксплуатационном, а в аварийно-восстановительном режиме. Так, количество аварий в системах инженерного обеспечения за 2005 год составило только в г. Кургане 2249 случаев.

К ухудшению финансового состояния предприятий ведет недостаточное финансирование льгот в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Средства на реализацию передаваемых полномочий предусматриваются в федеральном бюджете в виде субвенций, исходя из социальной нормы площади жилого помещения в размере 18 кв. м на человека, а меры социальной поддержки предоставляются на всю фактически занимаемую общую площадь жилого помещения. В результате, недофинансирование предоставляемых мер социальной поддержки за 2005 год, например, в Ивановской области составило почти 55 млн. рублей.

Правительство Российской Федерации постановлением от 29 августа 2005 года № 541 «О федеральных стандартах оплаты жилого помещения и коммунальных услуг» установило размер федерального стандарта стоимости капитального ремонта жилого помещения на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц на 2006 год в среднем по Российской Федерации в размере 3,2 рубля с дифференциацией по субъектам Российской Федерации от 2,5 рубля (Ульяновская, Тюменская области) до 6,2 рубля (Камчатская область и Корякский автономный округ). В условиях дефицита средств в муниципалитетах и выполнения работ и услуг по коммерческим ценам определение размера межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе для оказания финансовой помощи по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, исходя из федерального стандарта, неадекватно реальным потребностям.

Субъекты Российской Федерации при формировании бюджетных расходов в сфере ЖКХ на 2006 год исходили из роста тарифов для населения с учетом перехода на 100 % оплату населением ЖКУ.

В связи с утверждением Федеральной службой по тарифам на 2006 год в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» предельных индексов максимально возможного изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса и предельных индексов изменения размера платы гражданина за коммунальные услуги увеличились убытки организаций коммунального комплекса (приказ от 29 декабря 2005 года № 853-э/4).

Объем выпадающих доходов организаций ЖКХ, подлежащих возмещению из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, составил в 2005 году 107,9 млрд. рублей, в 2006 году - 111,1 млрд. рублей.

При распределении в соответствии со статьей 42 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации Правительство Российской Федерации учитывало и эти факторы. Средства в сумме 4962,9 млн. рублей распределены распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2006 года № 854-р.

Однако эта мера не оказала существенного влияния на решение проблемы. В Красноярском крае потребность компенсации выпадающих доходов организаций, предоставляющих ЖКУ населению, возникших в связи с применением предельных индексов изменения размера платы граждан за жилое помещение и коммунальные услуги, по муниципальным образованиям края в 2006 году составила 1977,7 млн. рублей.

**2.8.** Порядок перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями установлен статьей 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ).

В большинстве регионов созданы и ведутся реестры муниципального имущества. Однако из-за отсутствия средств в основном они сформированы в городских округах и муниципальных районах. По данным 29 регионов, на 1 июля 2006 года в них было зарегистрировано 2846149 объектов муниципального имущества балансовой стоимостью 2309,4 млрд. рублей.

Проблемным для муниципальных образований является учет муниципального имущества: базы данных имеют разные критерии его учета.

Негативное влияние на процесс разграничения и перераспределения имущества между уровнями собственности и, особенно, передачи и оформления имущества, находящегося в муниципальной собственности, оказывала неурегулированность вопросов по порядку безвозмездной передачи между вновь образованными муниципальными образованиями (до принятия 31 декабря 2005 года Федерального закона № 199-ФЗ), а также по перечням документов, необходимых для принятия решений о передаче имущества (до выхода постановления Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 374).

В Архангельской области в I полугодии 2006 года из муниципальной собственности в собственность области была предусмотрена передача 631 объекта, фактически передано 558 объектов, в муниципальную собственность запланировано передать 172 объекта собственности Архангельской области, фактически передано 15 объектов.

В Республике Коми запланировано передать:

- из федеральной собственности в собственность Республики Коми 248 объектов и в муниципальную собственность - 68 объектов. Фактически в I полугодии 2006 года передано 206 и 43 объекта, соответственно;

- из собственности Республики Коми в муниципальную собственность - 41 объект. Фактически передано 6 объектов;

- из муниципальной собственности в федеральную - 23 объекта и в собственность Республики Коми - 267 объектов. Фактически передано 2 и 187 объектов, соответственно.

Основной проблемой сдерживания процесса перераспределения имущества в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ как до 1 января 2006 года, так и в 2006 году является отсутствие финансовых средств в муниципальных образованиях. Так, в Хабаровском крае только на проведение технической инвентаризации передаваемых поселением муниципальных объектов недвижимости (без жилищного фонда) требуется 81,1 млн. рублей. В I квартале 2006 года муниципальными образованиями оплачено 7,4 млн. рублей.

Ситуация осложняется тем, что нередко права на недвижимое имущество, подлежащее передаче из областной и муниципальной собственности, не зарегистрированы; отсутствуют в достаточном объеме правоустанавливающие документы, необходимые для осуществления государственной регистрации прав собственности.

Субъекты Российской Федерации отмечают, что на принимаемые муниципальными образованиями от других уровней собственности объекты госпошлина будет взиматься 2-3 раза - за регистрацию права собственности, за переход права собственности, за прекращение права собственности.

Зачастую у органов местного самоуправления не имеется в наличии технической документации, и поэтому дополнительно к уплате государственных пошлин они несут расходы на ее оформление, что является весьма затратными расходами для органов местного самоуправления.

Затруднен процесс регистрации договоров долгосрочной аренды встроенных нежилых помещений в жилых домах, так как регистрационные удостоверения на право собственности выданы на здания в целом.

Не решена проблема с передачей автомобильных дорог. По автомобильным дорогам, подлежащим передаче в муниципальную собственность, как правило, отсутствует техническая документация, необходимая для государственной регистрации прав, и, соответственно, права на данные объекты не зарегистрированы.

Существуют сложности с перераспределением имущества и в сфере ЖКХ. Потребность в денежных средствах на инвентаризацию и юридическое оформление права собственности на муниципальное имущество в Липецкой области составляет более 500 млн. рублей. Указанные средства в соответствии с основами ценообразования в сфере ЖКХ должны быть включены в тарифы на услуги для потребителей, что приведет к значительному росту тарифов. Например, средний тариф на услугу водоснабжения в Липецкой области возрастет на 32 %. В области 205 км бесхозных газовых сетей, 212 км - электрических, 8,47 км - тепловых. Для оформления прав собственности муниципалитетов на указанное имущество и приведения его в нормативное техническое состояние требуется свыше 150 млн. рублей.

Регионы отмечают также проблемы в проведении межевания земельных участков, с постановкой земельных участков на кадастровый учет. Предусмотренные нормативными правовыми актами правила сложны и определяют объективно длительные сроки завершения процесса. Так, в Республике Мордовия по состоянию на 1 января 2006 года прошли через систему согласования и зарегистрированы права собственности Республики Мордовия на 109 земельных участка, тогда как на согласовании в федеральных органах исполнительной власти находятся 1240 дел на земельные участки, на которые у Республики Мордовия возникает право собственности, и решение по которым еще не принято.

Среди других проблем регионы отмечают отсутствие методических рекомендаций по распределению муниципального имущества внутри муниципальных районов, необходимость проведения значительного объема дополнительных согласительных процедур после передачи дополнительных полномочий муниципальным образованиям в области культуры, физической культуры и спорта и водных объектов.

Кроме того, по мнению субъектов Российской Федерации, существующая жесткая привязка перечня имущества к перечню вопросов местного значения муниципальных образований становится барьером для социально-экономического развития муниципальных образований. Ранее муниципальные образования могли, перепрофилируя свое имущество, гибко реагировать на потребности населения в той или иной услуге.

**2.9.** Формирование, размещение, исполнение муниципального заказа осуществляется в соответствии со статьей 54 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Удельный вес муниципального заказа в 2006 году в расходах бюджетов муниципальных образований колеблется от 0,06 % в Новгородской области и 3 % в Республике Тыва до 58 % в Магаданской области. В большинстве регионов доля муниципального заказа находится в пределах 20-30 процентов.

Анализ информации субъектов Российской Федерации показал необходимость проведения в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и подготовки на феде-

ральном уровне методических рекомендаций и указаний по применению вышеназванного Федерального закона, а также типовой конкурсной и аукционной документации.

Регионы предлагают ввести в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ понятие «одноименные товары, работы, услуги» для определения способа размещения заказа.

Кроме того, в пункте 2 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ указано, что данный Федеральный закон применяется в случае размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, за исключением случаев, если такие товары, работы, услуги поставляются, выполняются, оказываются на сумму, не превышающую установленного Банком России предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке. Вместе с тем в Федеральном законе не указан период (месяц, квартал, год), в который можно совершать сделку в указанной сумме, чтобы такое размещение заказа не рассматривалось как дробление.

В вопросах формирования муниципального заказа проблематичным остается составление прогноза объемов закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд в силу отсутствия накопительной базы данных по ассортименту продукции, указанному в программном обеспечении. Форма прогноза, рекомендуемая Минэкономразвития России, претерпела изменения в части количества номенклатурных позиций, если до 1 января 2006 года их было 860, то в 2006 году - 1500. Имеющийся перечень данных в официальной статистике по мониторингу цен на закупаемую продукцию также не соответствует требованиям, предъявляемым к подготовке прогноза. Помимо этого необходимы более подробные методические материалы по подготовке обоснований при разработке прогнозов закупок.

Ульяновская область отметила, что в 2006 году достоверность планирования закупок составила в среднем по муниципальным образованиям 69,9 процента.

На муниципальном уровне отмечается недостаток компьютерной техники, что затрудняет процессы своевременной и качественной подготовки конкурсной документации. Низкий процент доступа муниципальных образований к сети «Интернет» не позволяет обеспечить принципы открытости, гласности при проведении конкурсов.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ органами местного самоуправления определяется официальное печатное издание для опубликования информации о размещении заказов, а также официальный сайт муниципального образования в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов. В случае, если у муниципального образования нет официального сайта, муниципальный заказчик размещает информацию о размещении заказов на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположено такое муниципальное образование, что также создает сложности со своевременным размещением заказов.

После вступления в силу с 1 января 2006 года Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ на уровне муниципальных образований из-за отсутствия средств осталась нерешенной проблема формирования системы размещения муниципального заказа, в рамках которой должны быть созданы: уполномоченные органы на осуществление функций по размещению муниципального заказа; уполномоченные органы, осуществляющие контроль за соблюдением законодательства в сфере размещения заказов; уполномоченные органы на ведение реестров муниципальных контрактов.

Таким образом, при формировании, размещении, исполнении муниципального заказа муниципальные образования испытывают потребность в методическом и правовом обеспечении, в квалифицированных кадрах, не все муниципальные образования на своей территории имеют специализированные организации, которые вправе привлечь заказчика или уполномоченный орган для осуществления функций по размещению заказа.

### **3. Использование средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и объем фактических расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию указанного Закона**

**3.1.** В 2005 году средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в основном направлялись на установление границ и проведение выборов во вновь созданных муниципальных образованиях.

В 2006 году (кроме вышеназванных) - на техническое и программное обеспечение вновь образуемых муниципальных образований, на выплату заработной платы служащим вновь образованных муниципальных образований, подготовку кадров и на обеспечение расходов на передаваемые отдельные полномочия.

В отдельных регионах, например в Белгородской области, при формировании областного бюджета и местных бюджетов на 2006 год денежные средства на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не предусматривались. В таких субъектах Российской Федерации региональными законами установлено, что в случае необходимости финансирование этих расходов будет осуществляться в 2006-2008 годах за счет резервных фондов.

По данным субъектов Российской Федерации, объем фактических расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в 2006 году составит около 300 млрд. рублей, или в 1,7 раза больше, чем в 2005 году.

При этом Республике Тыва дополнительно на 2006 год требуются средства на содержание вновь образованных муниципальных образований в соответствии с их уставами в сумме 47 млн. рублей, на приобретение программной продукции - 17,8 млн. рублей. По оценке администрации Кировской области, без оказания финансовой помощи из федерального бюджета в 2006 году окажутся нерешенными вопросы разграничения прав собственности, обучения вновь избранных глав муниципальных образований, обеспечения компьютерной техникой, содержания дополнительной штатной численности. В Усть-Ордынском Бурятском автономном округе из-за отсутствия средств не проводятся учеба и подготовка кадров, занимающихся вопросами приватизации, оформления земельных отношений и права собственности.

Большой проблемой для большинства муниципальных образований является изношенность материальной базы, требуемой для исполнения законодательно закрепленных полномочий. В первую очередь это касается зданий и сооружений бюджетной сферы, а также административных зданий самих органов местного самоуправления.

В поселениях часто возникают вопросы размещения органов местного самоуправления. Ранее они размещались в зданиях, принадлежащих сельскохозяйственным организациям, впоследствии обанкротившимся, в связи с чем имущество их продается.

Все это в полной мере относится также к оснащению организаций современными средствами информатизации, связи, без которых в существующих условиях невозможно оперативно решать вопросы взаимодействия с органами государственной власти.

Еще более проблематичным для подавляющего большинства муниципальных образований является финансовое обеспечение расходов инвестиционного характера, направленных на развитие собственного экономического потенциала.

Таким образом, местные бюджеты не располагают в достаточной степени средствами на выполнение мероприятий по реализации указанного Закона, что подтверждает вывод Счетной палаты Российской Федерации, сформулированный при подготовке заключения на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», о недостаточности средств регионов на реализацию вышеназванного Закона.

В целях компенсации единовременных расходов субъектов Российской Федерации на осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (установление границ, составление реестров поселений, разграничение прав собственности и создание реестров собственности, материально-техническое и кадровое обеспечение местного самоуправления), представляется необходимым в 2007-2009 годах предусматривать в федеральном бюджете средства на поддержку реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

**3.2.** Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» предоставление целевых межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не предусмотрено.

При этом в 2006 году 65 субъектов Российской Федерации являются дотационными. Расходные обязательства бюджетов 16 регионов напрямую зависят от финансовой помощи из федерального бюджета, удельный вес безвозмездных перечислений в их доходах (по данным за 2005 год) составляет более 50 % (средний по Российской Федерации - 13,4 %); особенно высока зависимость Республик Ингушетия (90,1 %), Дагестан (78,3 %), Тыва (78,5 %) и Алтай (71,5 %), Усть-Ордынского Бурятского (75,6 %) и Красноярского (72,5 %) автономных округов. Еще у 13 регионов доля финансовой помощи в их доходах составляет более 35 процентов.

В целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации в условиях перехода на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ объем финансовой помощи субъектам Российской Федерации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее - ФФПР) на 2006 год увеличен на 20 %. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из ФФПР распределены в сумме 228167,0 млн. рублей. В январе-июне 2006 года перечислено в бюджеты регионов 140300,1 млн. рублей, или 61,5 % годовых назначений.

Кроме того, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов федеральным бюджетом на 2006 год предусмотрены дотации в объеме 24962,9 млн. рублей. Следует отметить, что объем дотаций на указанные цели снижен более чем в 2 раза против объема, утвержденного федеральным бюджетом на 2005 год (с учетом внесенных изменений). В I полугодии 2006 года расходы федерального бюджета на указанные цели осуществлены в объеме 11266,9 млн. рублей (45,1 % от утвержденного на год объема).

Федеральный фонд компенсаций Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» утвержден в объеме 73858,6 млн. рублей. Субвенции на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, в январе-июне 2006 года поступили в бюджеты регионов в сумме 35071,0 млн. рублей, или 47,3 % годовых бюджетных назначений. Не осуществлены расходы федерального бюджета на реализацию полномочий в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в области организации, регулирования и охраны водных биологических ресурсов, на осуществление полномочий по подготовке и проведению сельскохозяйственной переписи, для финансового обеспечения переданных исполнительно-распорядительным органам муниципальных образований полномочий по составлению (изменению и дополнению) списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации.

**3.3.** На осуществление мероприятий по государственной поддержке местного самоуправления в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституци-

онных полномочий местного самоуправления (далее - программа) федеральным бюджетом на 2006 год, также как и федеральным бюджетом на 2005 год, предусмотрены средства в объеме 15,0 млн. рублей. Финансирование указанной программы в I полугодии текущего года не осуществлялось.

Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2005 год» в Минэкономразвития России показала следующее.

Программа утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394. Реализация ее предусмотрена в 2 этапа: I этап - 2000-2002 годы; II этап - 2003-2014 годы.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 744 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 года № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» государственными заказчиками программы определены Минэкономразвития России и Минрегион России.

Финансирование мероприятий по реализации программы осуществлялось на основании заключенных государственных контрактов с Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации и ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления» на сумму 15,0 млн. рублей.

В 2005 году в рамках мероприятий программы определены пилотные регионы - Республика Коми, Ставропольский край, Московская, Новосибирская, Смоленская, Томская, Псковская, Ульяновская области. Проведены работы по апробации рекомендаций по вопросам описания и утверждения границ муниципальных образований в Томской области; проанализирован опыт Ставропольского края и Новосибирской области по формированию представительных органов вновь образованных муниципальных районов и уточнен предполагаемый к внедрению порядок формирования представительных органов вновь образованных муниципальных районов в Томской области; адаптирована методика оценки программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований для пилотного субъекта Российской Федерации - Смоленской области; проанализировано состояние дел с реализацией норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ; проведены мероприятия по разграничению, перепрофилированию и отчуждению объектов имущества и имущественных комплексов, проведен Пятый российский муниципальный форум «Развитие института местного самоуправления в новых законодательных условиях».

Все работы, предусмотренные госконтрактами по программе, выполнены в полном объеме.

Кассовые расходы за 2005 год по Минэкономразвития России (глава 140, раздел 01, подраздел 15, целевая статья 1005300, вид расходов 195) составили 15,0 млн. рублей. По состоянию на 1 января 2006 года остатков бюджетных средств не имеется, дебиторская и кредиторская задолженности отсутствуют.

#### **4. Проблемы создания (функционирования) контрольных органов муниципальных образований в условиях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Анализ данных контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации показал, что в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ вопросы создания контрольных органов отражены недостаточно четко, что приводит к различным толкованиям положений указанного Федерального закона.

Ситуация, связанная с формированием контрольных органов местного самоуправления по различным вариантам решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сохранилась. Так, по информации ряда муниципальных образований субъектов Российской Федерации (Республики Адыгея и Башкортостан, Ивановская, Кировская, Пензенская, Ленинградская, Тверская, Ярославская области), контрольные органы создаются в форме отделов финансового контроля, контрольно-счетных и ревизионных комиссий из депутатов местных законодательных органов, работающих не на постоянной основе, а в виде постоянных депутатских комиссий (комитетов) по экономическим вопросам, бюджету, налогам и финансам.

Во Владимирской области создан Общественный совет внешнего финансового контроля, учрежденный Счетной палатой Владимирской области, в задачи которого входит организация внешнего финансового контроля в муниципальных образованиях на основании заключенных с ними соглашений по оказанию методологической помощи в проведении контрольных и экспертных мероприятий.

По информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и КСО, создание муниципальных контрольных органов не предусматривается в Республиках Кабардино-Балкарской, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Мурманской области, в Ненецком и Чукотском автономных округах. Создание и начало функционирования контрольно-счетного органа в Калининградской области, Ненецком автономном округе планируется в соответствии с уставом муниципального образования с 1 января 2007 года.

В ряде субъектов Российской Федерации применяется смешанная схема по созданию контрольно-счетных органов. По состоянию на 1 июля 2006 года, по данным регионов, представивших информацию по типам созданных контрольных органов, сформировано в виде контрольно-счетных палат 354 органа, в виде контрольно-ревизионных отделов - 2, ревизионных, счетных комиссий при органах местного самоуправления и собраниях депутатов и иных форм - 3308.

Так, в Брянской области, по состоянию на 1 июля 2006 года, образовано 73 контрольно-счетных органа, в 21 из них, образованных в городских округах и муниципальных районах, контрольно-счетные органы представлены 18 ревизионными комиссиями и 3 контрольно-счетными палатами. В городских и сельских поселениях образовано 52 контрольно-счетных органа, которые представлены ревизионными комиссиями. Все контрольные органы поселений работают на общественных началах.

По данным контрольно-счетной палаты Волгоградской области, в муниципальных образованиях области создано 26 контрольно-счетных органов, в том числе: в городских округах - 4 контрольно-счетные палаты; в муниципальных районах - 20, из них 10 - контрольно-счетных палат, 10 - контрольно-ревизионных комиссий, отделов; в городских поселениях - 2 контрольно-счетные комиссии.

Помимо уже созданных уставами муниципальных образований Волгоградской области предусмотрено создать еще 6 контрольно-счетных органов, со статусом юридического лица создано 9.

Отдельные субъекты Российской Федерации (Калужская, Пензенская, Ярославская области) рассматривают вопрос целесообразности создания контрольных органов в малочисленных муниципальных образованиях с небольшими объемами доходов и расходов бюджетов. По мнению КСО, функции контроля в этом случае могут выполнять контрольно-счетные палаты регионов на договорной основе с одновременным созданием в наиболее крупных муниципальных районах контрольно-счетных органов.

Ряд субъектов Российской Федерации и КСО отмечают, что в целях эффективной работы в муниципальных районах и городских округах необходимо создание муници-

пальных контрольно-счетных органов со статусом юридического лица, имеющих организационную и функциональную независимость.

По состоянию на 1 июля 2006 года статус юридического лица имеют контрольные органы в основном в региональных центрах (контрольно-счетные палаты г. Иваново, г. Кирова, контрольно-счетная комиссия г. Липецка и другие).

В то же время, по информации ряда КСО, уставами крупных муниципальных образований (Свердловская область) создание контрольных органов не предусмотрено. В малочисленных и экономически слабых муниципальных образованиях области создание их в основном предусмотрено, однако из-за недостатка финансирования процесс сдерживается или, в лучшем случае, создаются контрольные органы с численностью кадров в составе одного человека.

В целом, по данным 75 субъектов Российской Федерации и КСО (представивших данные об образовании контрольных органов муниципальных образований), создано и предусмотрено уставами муниципальных образований образовать в 2006 году порядка 4076 контрольных органов (16,8 % от общего количества муниципальных образований), из них статус юридического лица имеют 160 контрольно-счетных органов.

Основные проблемы, которые возникают при создании муниципальных контрольно-счетных органов с правом юридического лица - финансовые (несоответствие финансовых ресурсов органов местного самоуправления предоставленным им полномочиям и возложенным на них обязанностям), юридические (недостаточная нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность КСО, низкий уровень методологического обеспечения), организационные (отсутствие квалифицированных кадров как в сфере муниципальных финансов, так и в сфере контроля, особенно в малонаселенных поселениях), и иные.

#### **5. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и городах-наукоградах Российской Федерации**

Формирование представительных органов местного самоуправления, избрание и назначение глав местного самоуправления и глав городских и сельских поселений в ЗАТО и городах-наукоградах завершено.

Вместе с тем в нарушение пункта 1 части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ органами государственной власти Приморского края ЗАТО Большой Камень статусом городского округа не наделено.

В ЗАТО Первомайский, Краснознаменск и Горный границы нормативными правовыми актами не установлены.

В ЗАТО Молодежный, Восход Московской области, Большой Камень и Фокино Приморского края размежевание границ не проведено.

До настоящего времени, в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 19 июля 1996 года № 1043 «О преобразовании города Большой Камень Приморского края в закрытое административно-территориальное образование», Правительством Российской Федерации и администрацией Приморского края не выполнены необходимые организационно-правовые мероприятия, связанные с утверждением границ, с сохранением особого действующего режима безопасного функционирования предприятий, предусматривающего ограничения на въезд и постоянное проживание граждан, при преобразовании г. Большой Камень Приморского края в ЗАТО.

Необходимые нормативные правовые акты, обеспечивающие осуществление бюджетного процесса в соответствии с положениями Бюджетного кодекса и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, на уровне муниципальных образований приняты.

Так, положения о бюджетном процессе и порядке ведения реестра расходных обязательств приняты всеми ЗАТО и городами-наукогородами. Вместе с тем контрольные

органы в соответствии с утвержденными уставами созданы представительными органами власти не во всех ЗАТО (Заозерск, Скалистый Мурманской области).

Анализ результатов контрольных мероприятий и представленных материалов закрытыми административно-территориальными образованиями выявил ряд проблем, требующих решения.

Общий порядок расчетов для городских округов, которыми являются ЗАТО, с 1 января 2006 года сократил собственную налоговую базу и привел к значительному снижению доходной базы ЗАТО. Собственные доходы ЗАТО формируются за счет поступлений от земельного налога по нормативу 100 %, налога на имущество физических лиц по нормативу 100 % и отчислений от налога на доходы физических лиц по нормативу 30 %. При этом в статье 27 Земельного кодекса Российской Федерации земли под объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО, квалифицируются как изъятые из оборота. Статьей 389 Налогового кодекса не признаются объектами налогообложения земельные участки, изъятые из оборота. Следовательно, получение доходов от земельного налога в ЗАТО будет незначительно.

Так, с 1 января 2006 года доходы местного бюджета ЗАТО Заречный Пензенской области снизились более чем в 3,5 раза по сравнению с 2005 годом. Бюджет ЗАТО Заречный на 2006 год сформирован с дефицитом в сумме 585,4 млн. рублей. По сравнению с 2005 годом уровень бюджетной обеспеченности населения ЗАТО снизился в 1,4 раза.

Снижение норматива налога на доходы физических лиц со 100 % в 2005 году до 30 % в 2006 году привело в ЗАТО Сибирский Алтайского края к снижению объемов поступлений более чем в 2 раза, с 66,7 млн. рублей в 2005 году до 27,2 млн. рублей в 2006 году.

Компенсация из федерального бюджета дополнительных расходов и потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования, не покрывает в полном объеме потери бюджетов ЗАТО и не учитывает специфики их социально-экономического развития и зависит от уровня бюджетной обеспеченности региона.

Например, в Пензенской области в 2006 году финансовое обеспечение закрепленных и переданных полномочий осуществляется по единым для всех муниципальных образований нормативам, без учета особенностей созданной бюджетной сети ЗАТО Заречный. На 2006 год ЗАТО Заречный общий объем дотаций и субвенций, получаемых из федерального бюджета, предусматривается меньше на 15,4 %, чем получено в 2005 году. В этой связи финансовое обеспечение имеющихся муниципальных учреждений профессионального образования для бюджета ЗАТО Заречный представляется затруднительным. Так, Муниципальное учреждение «Зареченский многопрофильный колледж» обеспечивает подготовку кадров в основном для градообразующего предприятия и с 2006 года его дальнейшее финансирование становится обременительным для бюджета ЗАТО. Смета расходов на 2005 год составляла 10,4 млн. рублей. В нем учится 722 учащихся, численность преподавательского состава - 51 человек.

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ решение вопросов предоставления среднего профессионального образования относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым за счет средств бюджета региона. В то же время на содержание учебного заведения, готовящего кадры целевым назначением для атомной энергетики, не представляется возможным направлять средства на условиях софинансирования из областного бюджета.

Статьей 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления до 1 января 2009 года осуществляют в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или производят перепрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собст-

венности на 1 января 2006 года, несоответствующего требованиям статьи 50 вышеуказанного Федерального закона и не переданного в соответствии с пунктом 3 этой статьи в федеральную собственность. Реализация вышеуказанной статьи потребует значительных средств на подготовку объектов к приватизации и перепрофилированию.

В результате до настоящего времени не переданы в муниципальную собственность ЗАТО Большой Камень расположенные на его территории 590 объектов жилищно-коммунального назначения, находящиеся в муниципальной собственности Шкотовского района Приморского края. Отсутствует разделительный баланс (передаточный акт), устанавливающий переход прав и обязанностей на объекты собственности двух вновь образованных муниципальных образований. Вместе с тем за счет средств высокодотационного бюджета ЗАТО Большой Камень фактически финансируется содержание муниципальной собственности Шкотовского района, являющегося муниципальным образованием Приморского края.

ЗАТО являются одной из составляющих системы обеспечения безопасности страны. Вместе с тем, как показали проверки Счетной палаты Российской Федерации, особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов, в том числе охрана общей территории ЗАТО, не всегда обеспечен надлежащим образом.

Например, на территории ЗАТО Большой Камень расположены и функционируют административные структуры и муниципальные учреждения и предприятия Шкотовского района Приморского края, не имеющие отношения к ЗАТО. Наличие на территории ЗАТО указанных структур, работающих с населением Шкотовского района, не обеспечивает особого режима безопасного функционирования градообразующего предприятия ФГУП «Дальневосточный завод «Звезда», по роду деятельности которого образовано ЗАТО, и противоречит статье 3 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» и Положению о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства Российской Федерации по атомной энергии, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 года № 693.

В ЗАТО Фокино Приморского края особый режим на территории ЗАТО не обеспечен, не установлена контролируемая зона, не ограничен въезд на территорию ЗАТО.

### **Выводы**

1. В ходе реформы местного самоуправления в структуре местных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации сформировался новый уровень - бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также бюджеты городских и сельских поселений. В 46 субъектах Российской Федерации с 1 января 2006 года Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ применяется в полном объеме.

2. На территории Российской Федерации в настоящее время образовано 24210 муниципальных образований, в том числе 522 городских округа, 1801 муниципальный район, 21651 городское и сельское поселение, 236 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. Зарегистрировано 23659 уставов муниципальных образований.

3. Территориальными органами Минюста России при проведении юридической экспертизы нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, были выявлены противоречия федеральному законодательству в 151 нормативном правовом акте из 1533.

В ходе реализации указанного Закона выявлены отдельные противоречия между положениями Федерального закона и положениями иных федеральных законов.

**4.** Отсутствие или предоставление не в полном объеме статистической и налоговой информации в разрезе муниципальных образований (особенно поселений), характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований (валовой продукт, добавленная стоимость по отраслям экономики, структура отраслей, индексы промышленного и сельскохозяйственного производства и другие), не позволяют муниципальным образованиям повышать качество и достоверность планирования доходной базы региональных и местных бюджетов в условиях разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

**5.** В ходе проведения реформы местного самоуправления увеличился перечень вопросов местного значения. Первоначально указанный перечень насчитывал 22 вопроса местного значения поселения, 20 - местного значения муниципального района и 27 - местного значения городского округа. С 1 января 2007 года их число увеличивается и составит для поселений 31, муниципальных районов - 28, городских округов - 36.

**6.** При наделении органов местного самоуправления вновь образованных поселений полномочиями по решению вопросов местного значения в отдельных субъектах Российской Федерации не всегда учитывался ресурсный и кадровый потенциалы каждого вновь образованного поселения.

**7.** Общий объем доходов местных бюджетов на 2006 год предусмотрен в объеме 1303,4 млрд. рублей, или 113,1 % к уровню 2005 года.

Расходы бюджетов муниципальных образований предусмотрены в объеме 1360,8 млрд. рублей, что превышает объем доходов местных бюджетов на 57,4 млрд. рублей.

**8.** Согласно данным, представленным регионами, бюджеты на 2006 год утвердили почти 84 % муниципальных образований. Более 40 % утвержденных бюджетов принято с дефицитом.

**9.** Закрепленные за муниципалитетами доходы не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.

Единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов делают систему перераспределения доходов более прозрачной, но менее «гибкой», не учитывающей особенности каждого муниципалитета (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры).

**10.** Доходы местных бюджетов позволяют обеспечивать в полном объеме такие необходимые расходы, как выплата заработной платы и оплата коммунальных услуг. Удельный вес расходов бюджетов муниципальных образований на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в доходах в целом по Российской Федерации составил в I полугодии 2006 года почти 50 % (приложение 5). В 53 субъектах Российской Федерации указанные расходы превышают 50 процентов.

При отсутствии в субъектах Российской Федерации нефинансируемых федеральных мандатов муниципальные образования испытывают дефицит средств на реализацию расходных обязательств, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Недостаточность передаваемых из федерального бюджета средств приводит к сокращению расходов местных бюджетов на реализацию собственных полномочий, тем самым замедляет реформу межбюджетных отношений и местного самоуправления.

11. Разграничение и перераспределение имущества между уровнями собственности и, особенно, муниципальной собственности в I полугодии текущего года осуществлялось недостаточными темпами.

Муниципальные образования испытывают дефицит средств на проведение инвентаризации и оценки стоимости муниципального имущества, изготовление технической документации и его регистрацию, приобретение компьютерных программ по учету муниципального имущества и поступлений от арендной платы, территориальное планирование, градостроительное зонирование и проведение межевания земельных участков.

12. Жилищно-коммунальный комплекс в большинстве муниципальных образований убыточен. Во многих муниципальных образованиях предприятия жилищно-коммунального хозяйства работают не в эксплуатационном, а в аварийно-восстановительном режиме. Основными причинами являются высокий уровень затрат на производство услуг, недофинансирование из бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, наличие большого количества ветхого и аварийного жилья, задолженность населения и других потребителей ЖКУ, за оказанные услуги, критический износ эксплуатируемых сетей и оборудования.

13. Компенсация из федерального бюджета дополнительных расходов и потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования, не покрывает в полном объеме потери бюджетов ЗАТО и не учитывает специфики их социально-экономического развития, зависит от уровня бюджетной обеспеченности региона.

14. Ситуация, связанная с созданием эффективно функционирующих контрольно-счетных органов на муниципальном уровне, на сегодняшний день во многих субъектах Российской Федерации осталась без изменений. По данным субъектов Российской Федерации и КСО, создано и предусмотрено уставами образовать в 2006 году 4076 контрольных органов, из них статус юридического лица имеют 160 контрольно-счетных органов. Большинство муниципальных образований не смогут обеспечить за счет собственных доходов необходимый уровень расходов на содержание органов муниципального финансового контроля, особенно на уровне поселений.

15. В целях компенсации единовременных расходов субъектов Российской Федерации на осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (установление границ, составление реестров поселений, разграничение прав собственности и создание реестров собственности, материально-техническое и кадровое обеспечение местного самоуправления), представляется необходимым в 2007-2009 годах предусматривать в федеральном бюджете средства на поддержку реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

### **Предложения**

По результатам экспертно-аналитического мероприятия направить аналитическую записку в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Южном, Уральском, Сибирском, Дальневосточном федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. Н. РЯБУХИН**