

Сводная 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 2007 году»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункты 3.11.8, 3.11.10 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Осуществить мониторинг реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) и ее эффективности в субъектах Российской Федерации в период с 1 января по 31 декабря 2007 года.

2. Подготовить сводную аналитическую записку «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предмет экспертно-аналитического мероприятия: Федеральный закон № 131-ФЗ и нормативные правовые документы, принятые в его исполнение.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

1. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы исполнительной власти муниципальных образований.

2. Минрегион России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минюст России, Росимущество, Роснедвижимость, ФНС России.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации участвуют в экспертно-аналитическом мероприятии в форме представления информации на запрос (запросы) Счетной палаты Российской Федерации.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с 8 февраля 2007 года по 18 апреля 2008 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

1. Анализ административно-юридических проблем реализации
Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации

1.1. В 2007 году продолжилась работа по государственной регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, осуществляемая территориальными органами Минюста России.

С 1 января 2007 года по 1 января 2008 года зарегистрировано 2106 уставов муниципальных образований и 21611 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы. Отказы в государственной регистрации вынесены в отношении 167 уставов и 2362 муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав.

Приведено в соответствие с действующим законодательством 206 уставов и 1764 муниципальных правовых акта о внесении изменений в уставы.

На территории Российской Федерации по состоянию на 1 февраля 2008 года остаются незарегистрированными 15 уставов муниципальных образований, из них 9 - в Южном федеральном округе (без учета муниципальных образований в Чеченской Республике и Республике Ингушетия), 3 - в Дальневосточном федеральном округе

(в связи с отсутствием правоспособных выборных органов местного самоуправления), 3 - в Центральном федеральном округе.

1.2. По информации Минюста России, по состоянию на 1 января 2008 года в государственный реестр муниципальных образований включено 24136 муниципальных образований, из них 1790 муниципальных районов, 521 городской округ, 1733 городских поселения, 19858 сельских поселений, 234 внутригородские территории городов федерального значения.

Структура муниципальных образований Российской Федерации, включенных в государственный реестр муниципальных образований, по состоянию на 1 января 2008 года представлена в таблице:

Наименование	Количество
Сельское поселение	19858
Муниципальный район	1790
Городское поселение	1733
Городской округ	521
Внутригородская территория	234
Всего	24136

1.3. В 2007 году количество субъектов Российской Федерации, реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в полном объеме, по сравнению с 2006 годом увеличилось на 9 субъектов (с 46 до 55).

Анализ принятых в 2007 году законов субъектов Российской Федерации, определяющих порядок решения вопросов местного значения во вновь образованных поселениях, показал, что с 1 января 2008 года в 68 субъектах Российской Федерации будут осуществляться полномочия по решению вопросов местного значения в полном объеме. В Ярославской области переходный период установлен до 1 мая 2008 года.

До 1 января 2009 года установлен переходный период в Республике Татарстан, Удмуртской Республике, Архангельской, Владимирской, Кемеровской, Московской, Псковской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Сахалинской, Свердловской, Тверской, Томской областях, Еврейской автономной области и Ханты-Мансийском автономном округе.

Дата	Количество субъектов Российской Федерации, реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в полном объеме
На 01.01.2006 г.	46
На 01.01.2007 г.	55
На 01.01.2008 г. (прогноз)	68
На 01.01.2009 г. (прогноз)	85

Реализация Федерального закона № 131-ФЗ в Чеченской Республике в полном объеме будет осуществляться с 1 января 2010 года. В 2007 году в Чеченской Республике продолжалась работа по определению границ районов, городов, сельских поселений.

1.4. В 2007 году приняты законодательные акты, направленные на решение вопросов, связанных с нечетким регулированием осуществления органами местного самоуправления своих полномочий, а также с отсутствием нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ.

Так, Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внесены изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», касающиеся уточнения полномочий органов местного самоуправления поселений и городских округов по обеспечению первичных мер пожарной безопасности.

Кроме того, с 1 июня 2007 года вступил в силу Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», регулирую-

щий отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу, прохождением и прекращением муниципальной службы, а также с определением правового положения (статуса) муниципальных служащих.

В целях реализации Федерального закона № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации осуществлялось формирование необходимой нормативно-правовой базы.

По информации Минюста России, на территориях субъектов Российской Федерации в целях реализации Федерального закона № 131-ФЗ действует 7291 нормативный правовой акт, из них в Центральном федеральном округе - 1376, Северо-Западном федеральном округе - 1361, Южном федеральном округе - 1012, Приволжском федеральном округе - 1205, Уральском федеральном округе - 769, Сибирском федеральном округе - 1049, Дальневосточном федеральном округе - 519.

При этом в 30 субъектах Российской Федерации действуют законы о местном самоуправлении, аналогичные по структуре и содержанию Федеральному закону № 131-ФЗ.

Процесс формирования регионального законодательства по вопросам, связанным с организацией местного самоуправления, не завершен. Отдельные нормативные правовые акты, принятые субъектами Российской Федерации, оспариваются в судах.

Так, 329 решений (законов и иных нормативных правовых актов) субъектов Российской Федерации были оспорены в судах различной юрисдикции, из них 58 - в Верховном Суде Российской Федерации, 4 - в Конституционном Суде Российской Федерации.

Наибольшее количество подобных решений оспорено в Республике Саха (Якутия) (151) и Республике Коми (68). На основании судебных решений признаны утратившими силу 29 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, из них 14 - в Калининградской области. Так, Уставный суд Калининградской области признал не соответствующими уставу области 10 законов о наделении 10 районов области статусом городских округов.

В целях обеспечения единства правовой системы Российской Федерации с 1 января 2009 года вступает в силу Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов», в соответствии с которым все муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в федеральный регистр муниципальных правовых актов.

При этом учет муниципальных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации в той или иной форме уже проводится в 40 субъектах Российской Федерации. Так, в Тамбовской области ведется регистр муниципальных правовых актов, в который на 1 ноября 2007 года внесено более 180 нормативных правовых актов. В Республике Татарстан создан Единый банк нормативных правовых актов, в который заносятся в том числе и муниципальные правовые акты. В Ямало-Ненецком автономном округе с марта 2006 года в Реестр муниципальных правовых актов внесено 6676 актов как нормативного, так и ненормативного характера.

1.5. Процесс эффективной реализации Федерального закона № 131-ФЗ создает предпосылки для восполнения пробелов в действующем законодательстве.

Так, в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 14, пунктом 2 части 1 статьи 15, пунктом 2 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения, муниципального района, городского округа относятся установление, изменение и отмена местных налогов и сборов.

Однако согласно статье 12 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - Налоговый кодекс) местные налоги и сборы отменяются данным Кодексом.

Кроме того, в соответствии с пунктом 12 статьи 396 Налогового кодекса органы муниципальных образований ежегодно до 1 февраля года, являющегося налоговым пе-

риодом, обязаны сообщать в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о земельных участках, признаваемых объектом налогообложения.

Вместе с тем органы местного самоуправления не имеют полной информации о правообладателях земельных участков, правоустанавливающих документах, межевании земельных участков и присвоении им кадастровых номеров. Такой информацией обладают территориальные органы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, Федеральной регистрационной службы, Федеральной миграционной службы, Федеральной налоговой службы.

В связи с этим на федеральном уровне необходимо определить порядок обмена информацией по единым формам между указанными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами местного самоуправления. Кроме того, информационные базы данных и программы указанных федеральных органов созданы на различных программно-технических принципах, что делает невозможным сопоставление показателей и их автоматизированное использование в целях установления налогооблагаемой базы муниципальных образований.

Помимо этого субъекты Российской Федерации, в частности Республика Коми, Московская область, отмечают, что в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющей перечень имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, не указано имущество, необходимое муниципальному образованию для решения отдельных вопросов местного значения, например, для создания условий по обеспечению жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

Остаются нерешенными проблемы, касающиеся наделения органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в соответствующих населенных пунктах согласно статье 4 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». При этом соответствующее финансовое обеспечение для осуществления указанных полномочий законодательством Российской Федерации не предусматривается.

Требуется уточнение отдельных понятий, которые применены в перечнях вопросов местного значения, содержащихся в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ (в частности, понятий «создание условий», «организация», «обеспечение»).

1.6. Одной из важнейших проблем, связанных с реализацией Федерального закона № 131-ФЗ, является определение надлежащего порядка учета муниципального имущества.

В 2007 году (как и в 2006 году) для субъектов Российской Федерации, в частности Еврейской автономной области и Оренбургской области, актуальным оставался вопрос принятия федерального закона, регулирующего порядок учета муниципального имущества в соответствии с частью 6 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ.

Право собственности муниципальных образований на муниципальное имущество достаточно жестко связано с его предназначением. В соответствии с частью 5 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на соответствующие виды имущества данное имущество подлежит реперофилитированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

При этом частью 8 статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления до 1 января 2009 года осуществляют отчуждение или производят реперофилитирование муниципального имущества, не соответствующего нормам указанной статьи и не переданного в федеральную собственность.

Между тем до настоящего времени во многих муниципальных образованиях не завершены в полном объеме процедуры регистрации права собственности, создание реестров

муниципального имущества, перераспределение объектов собственности между Российской Федерацией и муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями.

Отсутствие нормативно-правового регулирования учета муниципального имущества, основанного на единых организационных, методологических и программно-технических принципах, замедляет процесс репрофилирования (изменения целевого назначения имущества) или отчуждения муниципального имущества и при этом порождает криминальные риски, которые могут привести к нарушению законодательства Российской Федерации и недопоступлению средств в местные бюджеты.

2. Проблемы формирования экономической основы местного самоуправления

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2007 году» в субъектах Российской Федерации в целях создания долгосрочных стимулов для повышения качества управления региональными и муниципальными финансами, распространения на региональный и местный уровни реформы бюджетного процесса и реструктуризации бюджетного сектора в 2007 году продолжалась работа органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации в полном объеме положений Федерального закона № 131-ФЗ и формированию соответствующей его требованиям системы межбюджетных отношений.

В интересах стимулирования процесса реализации Федерального закона № 131-ФЗ в 2007 году из Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов было предусмотрено поощрение в виде субсидий. В регионы были направлены средства в объеме 436,1 млн. рублей, которые были распределены муниципальными образованиями, добившимся существенного улучшения качества управления муниципальными финансами, - городам Барнаул, Братск, Волжский, Ижевск, Калуга, Красноярск, Орск, Рязань, Саранск, Сургут, Сыктывкар, Тюмень и Хабаровск.

2.1. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Закрепленные за местными бюджетами в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) налоги и сборы являются доходами бюджета и должны обеспечивать финансовую самостоятельность местного самоуправления.

В 2007 году приняты бюджеты муниципальных образований, бюджеты отдельных поселений исполнялись в составе бюджетов муниципальных районов, осуществлялся процесс перераспределения объектов собственности. 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).

Практически во всех субъектах Российской Федерации утверждены методики расчета и распределения фондов финансовой поддержки муниципальных образований: регионального фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городского округа, районных фондов финансовой поддержки поселений, образуемых за счет собственных доходов муниципальных районов.

В ряде субъектов Российской Федерации распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений осуществляется исходя из численности жителей. При расчете регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов используется более сложная методика, основанная на определении

уровня бюджетной обеспеченности каждого муниципального образования (соотношение индекса налогового потенциала с индексом бюджетных расходов). Определение индекса бюджетных расходов осуществляется по каждому расходному полномочию с учетом количества потребителей определенного вида бюджетных услуг. Аналогичная схема действует и для районных фондов финансовой поддержки поселений, формируемых за счет доходов муниципальных районов (например, в Свердловской области, Еврейской автономной области, Ханты-Мансийском и Чукотском автономных округах).

В соответствии с Бюджетным кодексом дотации из фондов выравнивания могут быть заменены частично или полностью дополнительными индивидуальными нормативами отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц.

Действующий порядок расчета бюджетной обеспеченности муниципальных образований не учитывает неналоговых доходов. В связи с этим отдельные муниципальные образования с наиболее высоким уровнем неналоговых доходов могут оказаться в более привилегированном положении.

В расходах региональных бюджетов на 2007 год некоторые субъекты Российской Федерации также предусмотрели дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (республики Адыгея, Бурятия, Калмыкия, Курганская, Магаданская, Самарская, Рязанская и Ульяновская области).

Местным бюджетам по состоянию на 1 января 2008 года предоставлены дотации в объеме 271,4 млрд. рублей, из них дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности составили 212,9 млрд. рублей (78,4 % общей суммы дотаций местным бюджетам).

2.2. Анализ исполнения местных бюджетов за 2007 год свидетельствует о том, что в бюджетах большинства муниципальных образований, как и в 2006 году, средств на развитие собственного экономического потенциала было предусмотрено недостаточно. Многие из них не располагали необходимыми средствами на проведение ремонта жилых домов, инженерных сетей и объектов коммунальной инфраструктуры. Средства, предусмотренные в местных бюджетах на реализацию программ социально-экономического развития муниципальных образований, незначительны либо отсутствуют.

Особенностью формирования доходной базы местных бюджетов в 2007 году оставалась высокая зависимость от безвозмездных перечислений, которые, как и в 2006 году, составили 58 % доходов местных бюджетов (приложения № 1 и № 2 к сводной аналитической записке, приложения в Бюллетене не публикуются). Доля налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов составляет 36,1 %, неналоговых доходов - 5,9 процента.

В целом доходы местных бюджетов по сравнению с 2006 годом увеличились в 1,3 раза и составили 1948,9 млрд. рублей (с учетом безвозмездных перечислений). Доходы местных бюджетов без учета безвозмездных перечислений составили 819,2 млрд. рублей, или 42 % всех доходов.

Сумма безвозмездных перечислений по сравнению с 2006 годом увеличилась на 246,5 млрд. рублей, тогда как собственные доходы - на 180,7 млрд. рублей.

В отдельных регионах местные бюджеты формировались практически только на основе безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней. Так, в Корякском автономном округе их доля в местных бюджетах достигла почти 93 %, в Республике Дагестан составила 89,1 %, в Республике Тыва - 86,1 %, в Республике Ингушетия - 83,8 %, в Республике Алтай - 75,8 %. Расходы местных бюджетов в 2007 году составили 1933,8 млрд. рублей и увеличились по отношению к 2006 году в 1,3 раза.

Исполнение доходов и расходов местных бюджетов за 2007 год составило, соответственно, 128,1 и 127,9 % к 2006 году.

Доля расходов на оплату коммунальных услуг и заработную плату (с начислениями) и прочие выплаты в доходах местных бюджетов составила 41,4 %, в 2006 году - 44,1 % (приложение № 3 к сводной аналитической записке).

Число субъектов Российской Федерации, в которых доля указанных расходов местных бюджетов превышает 50 %, сократилось до 20 % (в 2006 году - 37 %) (республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкарская, Карелия, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Тыва, Костромская, Курганская, Курская, Орловская, Омская, Саратовская, Рязанская, Читинская области и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ).

Муниципальный долг на 1 января 2008 года по сравнению с началом 2007 года сократился на 2,2 млрд. рублей и составил 98,1 млрд. рублей (приложение № 4).

Кредиторская задолженность муниципальных образований сложилась в объеме 35,1 млрд. рублей (приложение № 5) (в 2006 году - 46,9 млрд. рублей).

Динамика кредиторской задолженности местных бюджетов за 2006-2007 годы представлена в таблице:

Федеральный округ	Кредиторская задолженность (млрд. руб.)	
	2006 г.	2007 г.
Центральный	6,7	4,2
Северо-Западный	5,6	4,4
Южный	3,1	1,2
Приволжский	9,5	7,1
Уральский	2,4	1,2
Сибирский	11,7	9,3
Дальневосточный	7,9	7,0

2.3. Закрепленные за местными бюджетами в размере 100 % поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц занимают незначительную долю в доходах. По итогам исполнения местных бюджетов за 2007 год доля налога на имущество физических лиц в доходах бюджетов муниципальных образований составила 0,3 %, земельного налога - 3,3 % (приложение № 6).

Доля отдельных видов налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов в 2007 году выглядит следующим образом: НДФЛ - 21 %, земельный налог - 3 %, единый налог на вмененный доход - 2,5 %, госпошлина - 1 %, налог на имущество физических лиц - 0,3 %, единый сельхозналог - 0,2 %, прочие - 72 процента.

По сравнению с 2006 годом доля земельного налога в общем объеме доходов бюджетов муниципальных образований увеличилась на 0,6 процентного пункта, доля налога на имущество физических лиц осталась на прежнем уровне.

Удельный вес земельного налога в налоговых доходах местных бюджетов ряда субъектов Российской Федерации в 2007 году составил в среднем 9 %. В то же время в Республике Адыгея доля указанного налога в доходах местных бюджетов составила 5,3 %, в Республике Алтай - 3,1 %, в Амурской области - 1,5 %, в Чукотском автономном округе - 0,4 процента.

Невысокая собираемость указанных налогов связана:

- с установленными сроками уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц (III и IV кварталы), что по-прежнему негативно сказывается на сбалансированности местных бюджетов в I и II кварталах финансового года;
- с наличием значительного числа налоговых льгот;
- с незавершенностью работ по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, особенно в сельской местности;
- с отсутствием инвентаризационной оценки строений, помещений (физические лица не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества).

Кроме того, отсутствие в государственном земельном кадастре сведений по значительному количеству фактически используемых земельных участков, например, под домами многоэтажной либо индивидуальной жилой застройки, привело к тому, что данные земельные участки не оформлены, следовательно, не могут быть учтены для определения их кадастровой стоимости. Процедура постановки земельных участков на государственный кадастровый учет носит исключительно заявительный характер. Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», вступившим в силу с 1 марта 2008 года (за исключением отдельных норм), процедура постановки земельных участков на государственный кадастровый учет не определена.

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, акцизов, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единого сельскохозяйственного налога, налога на имущество организаций. Так, в Пензенской области общая сумма дополнительно передаваемых в местные бюджеты налогов в 2007 году составила 800 млн. рублей, при этом объем финансовой помощи не снизился. Аналогичная практика существует и в ряде других субъектов Российской Федерации (Липецкая, Челябинская, Ярославская области).

В доходной базе бюджетов муниципальных образований ряда регионов доля указанных налогов составляет более 50 %. Такая ситуация создает заинтересованность муниципальных образований в расширении собственной налоговой базы и имеет позитивные последствия, тогда как единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов делают систему перераспределения доходов более прозрачной, но не учитывающей особенности каждого муниципалитета (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры, объемы неналоговых доходов).

В отдельных субъектах Российской Федерации значительную долю в общей сумме доходов местных бюджетов составляют неналоговые доходы (Кабардино-Балкарская Республика, Ивановская область), которые формируются в основном за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. Нормативная правовая база о порядке взаимодействия органов, администрирующих неналоговые платежи, с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в 2007 году отсутствовала.

Позитивные изменения по закреплению налоговых доходов за местными бюджетами следует ожидать после реализации предложений Минрегиона России, которые совпадают с выводами Счетной палаты Российской Федерации, сформулированными в заключении на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2007 год и последующие периоды.

В муниципальных образованиях ряда субъектов Российской Федерации одним из видов доходов местных бюджетов являются средства самообложения граждан (Чувашская Республика, Самарская область).

В соответствии с частью 2 статьи 56 Федерального закона № 131-ФЗ вопросы введения и использования средств самообложения граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). Однако процедура проведения местного референдума организационно сложна и затратна. Средств, необходимых для организации и проведения местных референдумов, требуется намного больше, чем средств, которые необходимы муниципальным образованиям для решения конкретных вопросов местного значения.

В 2007 году остаются нерешенными проблемы совершенствования налоговой и статистической отчетности. Отсутствие полной информации о базе налогообложения по налоговым платежам в разрезе муниципальных образований не позволяет органам местного самоуправления сформировать реальные бюджеты.

2.4. Перечень вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа определен статьями 14, 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ.

Первоначально число вопросов местного значения для поселений составляло 22, муниципального района - 20, городского округа - 27. В связи с внесением изменений в указанный Федеральный закон число вопросов местного значения в 2007 году составило: для поселений - 33, муниципальных районов - 28, городских округов - 37.

Наибольшее число полномочий по решению вопросов местного значения в 2007 году закреплено за органами местного самоуправления в Ярославской области (33), Архангельской области (27), Краснодарском крае (24), Калининградской, Курганской областях (22), Республике Мордовия, Мурманской области (21).

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче части своих полномочий на районный уровень. Так, в Чувашской Республике, Волгоградской, Иркутской и Пензенской областях при отсутствии возможности решения отдельных вопросов местного значения на уровне поселения заключались соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им части полномочий органов местного самоуправления поселений.

В отдельных регионах потребность органов местного самоуправления в средствах на исполнение полномочий в 2007 году была обеспечена в полном объеме за счет средств субвенций, выделяемых местным бюджетам из региональных фондов компенсаций (республики Башкортостан, Татарстан, Ростовская область и другие).

В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления осуществляли исполнение государственных полномочий Российской Федерации за счет средств федерального бюджета по реализации положений федеральных законов: от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (в редакции от 2 января 2000 года № 40-ФЗ); от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ «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»; от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»; от 18 июня 1992 года № 3061-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», от 9 июня 1993 года № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов» и других.

По информации субъектов Российской Федерации, нефинансируемые «федеральные мандаты» отсутствуют, однако переданные государственные полномочия не в полном объеме обеспечены финансовыми ресурсами.

Местным бюджетам недоставало средств на администрирование переданных государственных полномочий Российской Федерации по оплате жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, выплате инвалидам компенсаций страховых премий по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, обеспечению мер социальной поддержки для лиц, награжденных знаком «Почетный донор СССР» и «Почетный донор России», выплате государственных единовременных пособий и ежемесячных денежных компенсаций граж-

данам при возникновении поствакцинальных осложнений (республики Карелия, Алтай, Самарская, Ивановская и Мурманская области).

Так, в Мурманской области органам местного самоуправления в 2007 году не доставало средств на осуществление полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния в объеме 17,1 млн. рублей, на осуществление расходов по администрированию полномочий - 14,5 млн. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» полномочия на осуществление первичного воинского учета с 1 января 2006 года переданы органам местного самоуправления поселений и городских округов.

По данным мониторинга, задачи по организации финансирования расходов федерального бюджета в части переданных органам местного самоуправления полномочий Российской Федерации по осуществлению первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, реализованы в полном объеме.

В 2007 году из федерального бюджета на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, в бюджеты субъектов Российской Федерации было перечислено 1189,4 млн. рублей.

В последующие годы сохранится тенденция роста расходов на указанные цели, которые ориентировочно составят в 2008 году 1,5 млрд. рублей, 2009 году - 2,2 млрд. рублей, 2010 году - 2,4 млрд. рублей, 2011 году - 2,7 млрд. рублей.

В 2007 году, как и в 2006 году, муниципальные образования испытывали недостаток средств на реализацию отдельных расходных обязательств.

Так, в Ивановской области не предусмотрены средства на выполнение мероприятий в соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» на регистрацию по месту пребывания и по месту жительства граждан Российской Федерации в населенных пунктах, где отсутствуют органы внутренних дел.

К числу нефинансируемых «мандатов» в некоторых субъектах Российской Федерации отнесена работа по ведению похозяйственной документации в поселениях. Решение указанного вопроса в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ не относится к вопросам местного значения поселений. Вместе с тем населению требуются различные справки из похозяйственной документации. В связи с этим, например, в Рязанской области на проведение данной работы отвлекались средства местных бюджетов.

В бюджетах муниципальных образований (Краснодарский край) недостаточно средств на оказание мер социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений для реализации их права на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

Рост цен на топливно-энергетические ресурсы, тарифов на морские и железнодорожные перевозки вызвал дефицит финансовых средств для обеспечения расходных обязательств по организации в границах поселений и городских округов электро-, тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом (республики Алтай, Мордовия, Мурманская, Свердловская, Ярославская области).

2.5. Тяжелое финансовое положение предприятий жилищно-коммунальной сферы является прямым следствием ряда объективных причин.

Во-первых, занижены нормы предельных расценок за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги и на капитальный ремонт жилых помещений, утвержденные на федеральном уровне.

Так, в Республике Алтай, предельная стоимость предоставляемых жилищно-коммунальных услуг в месяц установлена в размере 76,7 рубля, фактическая - 85,7 рубля, то есть нормы предельных расценок занижены на 11 процентов.

Во-вторых, рост задолженности перед предприятиями ЖКХ.

В структуре дебиторской задолженности, как и в 2006 году, оставалась высокой задолженность населения. Например, в Республике Коми она составила 33,1 %, в Республике Северная Осетия - Алания - 50 %, в Иркутской области - 62,1 %, в Липецкой области - 48,4 %, в Магаданской области - 56,1 процента.

В-третьих, несвоевременное и неполное возмещение затрат предприятий ЖКХ.

Из местных бюджетов несвоевременно производятся выплаты предприятиям ЖКХ за оказанные льготы населению по оплате жилья и коммунальных услуг. Например, действующая в Республике Мордовия система защиты малообеспеченных слоев населения дала право на получение субсидий 23,4 тыс. семей, что составляет 7,3 % общего количества семей. Сумма выплаченных населению субсидий составила 175,6 млн. рублей. Затраты предприятий ЖКХ на предоставление льгот составили 535 млн. рублей.

В-четвертых, сохранение на прежнем уровне задолженности населения по оплате ЖКУ.

Уровень сбора платежей населения по действующим тарифам на жилищно-коммунальные услуги за 2007 год в ряде субъектов Российской Федерации составил в среднем 93 % (Республика Северная Осетия - Алания - 74 %, Республика Алтай - 84,5 %, Республика Башкортостан - 97 %, Волгоградская область - 97 %, Саратовская - 97,2 %, Рязанская - 94,2 %, Тамбовская - 96,9 процента).

В-пятых, убыточность предприятий ЖКХ.

Например, в Республике Адыгея по состоянию на 1 января 2008 года из 34 предприятий ЖКХ 18 убыточны. В Камчатском крае доля убыточных предприятий составила более 90 % (из 79 предприятий прибыльными являются лишь 7), в Магаданской области - 47,6 %. Инженерные сети в большинстве муниципальных образований эксплуатируются сверх установленных сроков (республики Адыгея, Карачаево-Черкесская, Марий Эл, Мордовия, Ставропольский край). Изношенность сетей водоснабжения (например, в Астраханской и Липецкой областях) приводит к значительным потерям воды и ухудшению качества питьевой воды.

Кредиторская задолженность предприятий ЖКХ по состоянию на 1 января 2008 года (по данным 75 регионов) превысила 5,0 млрд. рублей.

В структуре кредиторской задолженности основную долю составляет задолженность перед поставщиками и подрядчиками, а также по налогам в бюджеты разных уровней. Так, в Воронежской области задолженность поставщикам и подрядчикам составила 63,6 %, по налогам в бюджеты разных уровней - 26,5 %; в Республике Коми - 74 % и 10 %, соответственно. На образование и рост кредиторской задолженности влияют убытки предприятий ЖКХ, недостаточное их финансирование.

Таким образом, проблемы, с которыми сталкивались органы местного самоуправления в решении вопросов реформирования ЖКХ и предоставления жилищно-коммунальных услуг в 2007 году, остались те же, что и в 2006 году: неплатежи, рост задолженности, высокий износ основных фондов.

Вместе с тем следует отметить и позитивные изменения в работе жилищно-коммунального комплекса ряда регионов (республики Башкортостан, Татарстан, Краснодарский край, Амурская, Ивановская, Калининградская, Омская, Ярославская области, Чукотский автономный округ и другие).

2.6. Ход реализации приоритетных национальных проектов (далее - ПНП) «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», «Образование», «Здоровье», «Развитие агропромышленного комплекса» показал, что доля расходов местных бюджетов

в большинстве регионов на реализацию ПНП в общем объеме расходов составляет не более 2 % (по выборочным данным 34 регионов).

Практически во всех субъектах Российской Федерации основной объем средств направлялся на реализацию мероприятий ПНП «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» и «Образование».

В Алтайском крае расходы бюджетов муниципальных образований в 2007 году на реализацию ПНП «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» составили 57,8 % расходов на ПНП в целом; в Иркутской области - на реализацию ПНП «Образование» - 67,7 %, на ПНП «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» - 59,9 процента.

Незначительный объем средств местных бюджетов в 2007 году направлялся на реализацию ПНП «Развитие агропромышленного комплекса». Так, в Брянской, Владимирской, Пензенской областях удельный вес расходов местных бюджетов на реализацию указанного ПНП составил менее 1 % расходов местных бюджетов, в Костромской области - 1,3 %, в Свердловской области - 2,2 процента.

Для решения проблем финансирования мероприятий ПНП «Развитие агропромышленного комплекса» органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления предусматривались государственные гарантии субъектов Российской Федерации и муниципальные гарантии для обеспечения кредитов, привлеченных малыми формами хозяйствования и другими организациями агропромышленного комплекса. Так, в бюджетах муниципальных образований Чувашской Республики были предусмотрены гарантии за счет средств бюджета для обеспечения кредитов в сумме 40,0 млн. рублей и созданы залоговые фонды для обеспечения обязательств сельскохозяйственных потребительских кооперативов по привлекаемым ими кредитам на общую сумму 270,3 млн. рублей.

Следует отметить, что в 2007 году бюджетами муниципальных образований ряда субъектов Российской Федерации расходы на реализацию ПНП не предусматривались (Читинская область). В Ростовской области, Камчатском крае софинансирование расходов на реализацию ПНП «Развитие агропромышленного комплекса» и «Образование» из местных бюджетов не осуществлялось.

2.7. В 2007 году размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществлялось в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 94-ФЗ).

Доля муниципального заказа в расходах бюджетов муниципальных образований ряда субъектов Российской Федерации составила в 2007 году от 30 % до 50 %. Например, в Республике Северная Осетия - Алания - 41 %, в Курганской области - 26,4 процента.

Анализ структуры проведения закупок при размещении муниципального заказа в субъектах Российской Федерации показал разнообразие их форм. Структура форм закупок муниципального заказа показана в таблице:

(в процентах)

	Субъект Российской Федерации			
	Волгоградская область	Липецкая область	Орловская область	Ярославская область
Открытые торги (конкурсы, аукционы)	23,0	49,0	37,0	30,3
Запрос котировок	75,7	10,0	12,0	9,3
Единственный поставщик	-	41,0	-	60,4
Без процедур размещения заказа	-	9,0	-	

За отчетный период размещение муниципальных заказов по смешанным формам осуществлялось в Ростовской, Читинской, Ульяновской областях и ряде других субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что реализация положений Федерального закона № 94-ФЗ в 2007 году способствовала улучшению в субъектах Российской Федерации исполнительской дисциплины по размещению муниципального заказа.

Так, анализ выборочной информации субъектов Российской Федерации по проведению торгов муниципальными образованиями за 2007 год показал следующее.

По Московской области проведено свыше 8000 конкурсных закупок (90 % закупок осуществлялось в результате торгов), заключено более 53 тыс. контрактов на сумму свыше 49,2 млрд. рублей. Расчетная сумма экономии составила свыше 1 млрд. рублей.

В Ульяновской области доля централизованного размещения заказов увеличилась до 70 % общего объема размещения заказов, в том числе путем торгов - до 63 % (в 2005 году - 40 %). По состоянию на 1 декабря 2007 года муниципальный заказ размещен на сумму 473,8 млн. рублей, заключено около 150 контрактов на закупку товаров, работ, услуг на конкурсной основе на сумму 212,7 млн. рублей; на аукционах - на сумму 24,9 млн. рублей; способом запроса котировок - на сумму 57,8 млн. рублей; размещение у единственного поставщика - 178,3 млн. рублей. Сумма экономии составила в 2007 году 290,5 млн. рублей (в 3 раза больше по сравнению с 2006 годом).

В Приморском крае в 2007 году экономический эффект от проведенных закупок на конкурсной основе составил 137,5 млн. рублей, или 5,3 % общей стоимости контракта, в Калужской области экономия бюджетных средств от централизованного размещения заказов за отчетный период составила 164,1 млн. рублей.

В ряде субъектов Российской Федерации размещение муниципального заказа осуществляется через специализированные организации. Так, в Калининградской области организовано конкурсное агентство, в Республике Калмыкия - региональная служба государственного заказа, в Ульяновской области создана централизованная система управления закупками.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 94-ФЗ на официальных специализированных сайтах муниципальные образования размещают информацию о проводимых торгах и единый реестр муниципальных контрактов, заключенных по результатам размещения заказов, который ведется органами местного самоуправления в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2006 года № 807 «Об утверждении Положения о ведении реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети Интернет, на котором размещаются указанные реестры» (Чувашская Республика, Алтайский край, Калужская, Кировская, Московская, Ульяновская области).

В целях совершенствования системы закупок и ее оптимизации, а также функций контроля в сфере размещения муниципальных заказов в муниципальных образованиях ряда субъектов Российской Федерации в 2007 году начат процесс автоматизации системы муниципального заказа, финансирование которой осуществляется за счет средств бюджетов муниципальных образований (Московская, Ульяновская области).

Вместе с тем в ряде субъектов Российской Федерации при размещении информации о закупках на официальных сайтах в сети Интернет возникают проблемы, связанные с отсутствием доступа к электронной почте в сельских поселениях муниципальных районов. Это не позволяет самостоятельно разместить муниципальный

заказ, что усложняет проведение муниципальных закупок и препятствует их своевременности (Чукотский автономный округ).

При размещении информации о муниципальных заказах на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг муниципальными образованиями наиболее часто допускаются следующие нарушения: не соблюдаются сроки размещения протоколов открытых конкурсов; в конкурсной документации и извещениях не указываются критерии оценки и их значения, а также порядок оценки заявок (республики Адыгея, Саха (Якутия), Ростовская, Читинская области).

Формирование муниципального заказа на очередной финансовый год осуществляется муниципальными заказчиками после утверждения местного бюджета и лимитов бюджетных обязательств.

Согласно прогнозным данным ряда субъектов Российской Федерации объемы муниципального заказа на 2008 год увеличатся. Потребность в модернизации основных фондов муниципалитетов приведет к увеличению совокупных объемов всех видов строительных работ, реализация национальных проектов увеличит объемы закупок цифровых электронно-вычислительных машин (рабочие станции, серверы), спортивных товаров, фармацевтических препаратов.

В рамках реализации ПНП «Развитие агропромышленного комплекса» увеличатся объемы закупаемой сельхозтехники и сельхозпродукции. Так, в Республике Марий Эл муниципальный заказ на 2008 год увеличится до 16,6 %, Камчатском крае - на 47,6 %, Кировской области - на 9,3 %, Свердловской области - в среднем на 18,4 %, Читинской области - на 18 %, Приморском крае - в среднем на 32 %, Алтайском крае - на 19 %. Таким образом, ситуация по формированию, размещению, исполнению муниципального заказа в 2007 году улучшилась.

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

2.8. С введением в действие Федерального закона № 131-ФЗ существенно изменились отношения в сфере муниципальной собственности и закрепления принципа целевого назначения муниципального имущества.

Частью 1 статьи 50 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливаются категории имущества, которые могут находиться в собственности муниципальных образований:

- имущество, предназначенное для решения установленных данным Федеральным законом вопросов местного значения;
- имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;
- имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

По состоянию на 1 января 2008 года в соответствии со статьей 154 Федерального закона 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 внесе-

нии 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» и статьей 50 Федерального закона № 131-ФЗ имущество между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями разграничено:

- по всем видам - в 20 субъектах Российской Федерации (в республиках Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Марий Эл, Хакасия, Чувашия, в Пермском, Ставропольском краях, в Астраханской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Костромской, Орловской, Мурманской, Пензенской, Ростовской, Ульяновской областях, в Ненецком автономном округе);

- по отдельным видам - в 48 субъектах Российской Федерации (Архангельская, Владимирская, Вологодская, Калининградская, Московская, Смоленская области и другие).

В 12 субъектах Российской Федерации (республики Адыгея, Бурятия, Коми, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия - Алания, Татарстан, Новгородская, Рязанская, Тюменская области, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа) муниципальное имущество не разграничивалось.

В 2007 году из федеральной собственности передано в муниципальную собственность 24275 объектов имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, общей стоимостью около 263,4 млрд. рублей.

В соответствии с региональным законодательством о разграничении имущества между уровнями муниципальных образований только в 55 % вновь созданных муниципальных образований передано имущество из собственности муниципальных районов.

Согласно статье 215 Гражданского кодекса Российской Федерации право управления муниципальной собственностью возлагается на органы местного самоуправления, поэтому ведение реестра муниципального имущества осуществляется в соответствии с внутренними нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Практически во всех муниципальных образованиях ведутся реестры муниципального имущества. Вместе с тем отсутствуют единый системный подход и единый программный (лицензионный) продукт по формированию и ведению реестра муниципального имущества.

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 года № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» регламентирует перечень документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации (от одного публичного собственника другому).

Вместе с тем у значительного числа субъектов Российской Федерации имеются случаи, когда права на недвижимое имущество, подлежащее передаче из областной и муниципальной собственности, не зарегистрированы, отсутствуют в необходимом объеме правоустанавливающие документы для осуществления государственной регистрации прав собственности. Поэтому право собственности на передаваемые объекты

недвижимости муниципальным образованиям приходится отстаивать через судебные органы (Ставропольский край). В Камчатском крае практически во всех муниципальных районах отсутствует государственная регистрация объектов недвижимости.

Постановлением 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» утвержден перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю. Это обязывает представительные органы местного самоуправления проводить работы по землеустройству.

Отсутствие в бюджетах муниципальных образований достаточных финансовых средств на оплату работ по землеустройству для оформления правоустанавливающих документов на земельный участок в целях получения кадастрового плана земельного участка, проведения регистрационных действий сдерживает процесс формирования собственности муниципальных образований на земельные участки. Так, в местных бюджетах Воронежской области на 2008 год на оформление документов муниципального имущества предусмотрены средства в объеме менее 2 % потребности.

По такой категории имущества, как автомобильные дороги, подлежащие передаче в муниципальную собственность, как правило, отсутствует техническая документация, необходимая для государственной регистрации прав, и, соответственно, права на данные объекты не зарегистрированы, в том числе и на те, которые у субъекта возникли до вступления в силу Федерального закона от 17 июня 1997 года «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В соответствии с действующим законодательством такие объекты переданы в безвозмездное пользование муниципальным образованиям. При этом необходимо отметить, что восстановление технической документации указанных объектов весьма затратно.

Существует проблема неэффективного использования федерального имущества.

Так, на территориях муниципальных образований Волгоградской области имеются здания, находящиеся в федеральной собственности (как правило, ранее занимаемые налоговыми службами, военкоматами, и другие), которые частично используются федеральными структурами, а большая часть помещений сдается в аренду. В то же время другие федеральные службы занимают помещения, находящиеся в муниципальной или областной собственности, и выходят с предложениями о передаче в федеральную собственность занимаемых ими помещений.

2.9. В соответствии со статьей 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - Градостроительный кодекс) в состав документов территориального планирования входят схемы территориального планирования.

По состоянию на 1 января 2008 года документы территориального планирования утверждены более чем в 3 тыс. муниципальных образований (13 % общего количества муниципалитетов), их разработка ведется в 2 тыс. муниципальных образованиях.

Согласно нормам Градостроительного кодекса без утверждения схем территориального планирования органы государственной власти и органы местного самоуправления с 1 января 2010 года не смогут принимать решения о резервировании земель, об изъятии земельных участков (в том числе путем выкупа) для государственных или муниципальных нужд и о переводе земель из одной категории в другую.

Схемы территориального планирования муниципальных образований являются основой для пространственной проекции долгосрочных отраслевых стратегий развития, одоб-

ренных Правительством Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, утвержденных уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, утвержденных представительными органами местного самоуправления.

Отсутствие средств в местных бюджетах на проведение инженерных изысканий для подготовки схем территориального планирования муниципального уровня замедляет подготовку проекта схемы территориального планирования Российской Федерации, создает предпосылки к невыполнению постановления Правительства Российской Федерации от 23 марта 2008 года № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации» в части подготовки проекта схемы территориального планирования Российской Федерации до 1 сентября 2009 года.

3. 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»

3.1. В целях закрепления прав органов исполнительной власти в части осуществления контроля за исполнением местных бюджетов Бюджетным кодексом предусмотрено создание органов финансового контроля муниципальных образований и осуществление ими предварительного, текущего и последующего контроля.

В 2007 году в субъектах Российской Федерации продолжался процесс формирования контрольных органов муниципальных образований. На территориях муниципальных образований преобладает смешанная структура контрольных органов: 7,2 % составляют контрольно-счетные органы в форме самостоятельных контрольных органов (контрольные органы, имеющие статус юридического лица, - 3,5 % и контрольные органы, не имеющие статус юридического лица, - 3,7 %), 92,8 % - в форме ревизионных, счетных комиссий, рабочих групп при органах местного самоуправления и иных формах.

По состоянию на 1 января 2008 года, по представленным данным субъектов Российской Федерации, сформировано 7099 контрольных органов муниципальных образований (в 2006 году - 5545).

В Республике Башкортостан, Чувашской Республике, Краснодарском крае, Самарской, Кировской областях, г. Санкт-Петербурге контрольные органы созданы в каждом муниципальном образовании. В ряде субъектов Российской Федерации контрольные органы сформированы более чем в 80 % муниципальных образований (Республика Бурятия, Воронежская, Курская, Кировская области).

Вместе с тем в 4 субъектах по состоянию на 1 января 2008 года контрольные органы отсутствуют, и функции по финансовому контролю на муниципальном уровне осуществляют финансовые органы муниципальных образований и счетные палаты субъектов Российской Федерации в соответствии с заключенными соглашениями о взаимодействии (Хабаровский край, Владимирская, Мурманская области и Чукотский автономный округ).

В соответствии с положениями статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ создание контрольного органа в структуре органов местного самоуправления не относится к числу обязательных, в то же время уставами большинства муниципальных образований предусмотрено формирование контрольных органов, однако процесс организации идет медленно.

Так, в Карачаево-Черкесской Республике уставами всех 11 муниципальных районов не предусмотрено создание контрольных органов.

Имеются отдельные случаи, когда уставами муниципальных образований не предусмотрено создание контрольных органов, в то время как они сформированы

(Угличский муниципальный район Ярославской области, муниципальные образования Тамбовский и Ромненский районы Амурской области, городской округ «город Дзержинск» Нижегородской области и другие).

Создание эффективно функционирующих контрольных органов на муниципальном уровне представляется достаточно сложным без системного решения проблем в области финансового, кадрового и методологического обеспечения.

Проблема в подборе квалифицированных работников в контрольные органы муниципальных образований отмечается практически всеми субъектами Российской Федерации. Поскольку организация самостоятельного контрольного органа в городских и сельских поселениях нецелесообразна, формирование ревизионных комиссий осуществляется из числа депутатов, которые не являются специалистами по бюджетной политике, финансам, налогам и сборам, финансовому контролю. Подавляющее большинство депутатов - членов ревизионных комиссий не имеет высшего образования.

Создание контрольных органов из числа специалистов финансовых и экономических органов в виде рабочих групп не приводит к эффективной работе.

Вместе с тем обучение и повышение квалификации специалистов требуют существенных финансовых затрат.

В ряде субъектов Российской Федерации (Калининградская, Нижегородская, Рязанская, Самарская, Свердловская области) подготовка и повышение квалификации кадров контрольно-счетных органов осуществляются в формах обучающих семинаров, методических дней, консультаций для специалистов, «круглых столов», проведения стажировок сотрудников муниципальных контрольно-счетных органов.

Следует отметить, что одним из факторов, тормозящих процесс формирования контрольных органов муниципальных образований, является положение части 8 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которым решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Законодательная инициатива Волгоградской областной Думы по разрешению данного вопроса, поддержанная 28 субъектами Российской Федерации, находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В условиях отсутствия законодательства об общих принципах организации финансового контроля, единых стандартов и принципов его осуществления контрольным органам необходимы методические рекомендации по:

- проведению внешней проверки отчета об исполнении бюджета муниципального образования;
- проведению внешнего аудита проекта бюджета муниципального образования;
- организации и проведению проверки финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения;
- организации и проведению проверки использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- организации и проведению проверки порядка размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Проблема функционирования контрольных органов муниципальных образований заключается в разобщенности контрольно-ревизионных служб, не позволяющей обеспечить надлежащий финансовый контроль при проведении проверок. Существующие противоречия в действующем законодательстве приводят к неоднозначному пониманию вопросов, касающихся деятельности контрольных органов на местном уровне.

3.2. Контрольно-счетными органами ряда субъектов Российской Федерации в 2007 году осуществлялись контрольные и экспертно-аналитические мероприятия по вопросу формирования и исполнения местных бюджетов, в ходе которых выявлены:

- нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации, касающиеся нарушения сроков утверждения бюджетной росписи, доведения до бюджетополучателей лимитов бюджетных обязательств, превышения установленных ограничений по внесению изменений в ведомственную, функциональную и экономическую классификации расходов бюджета (Кировская область);
- отсутствие реестров расходных обязательств (Ивановская область);
- нецелевое использование средств субвенций, направляемых на предоставление мер социальной поддержки ветеранов труда, а также незаконное и неэффективное использование средств областного бюджета бюджетными учреждениями (Новгородская область);
- неправомерное завышение окладов муниципальных служащих (г. Санкт-Петербург);
- отсутствие в земельном кадастре, переданном Управлением Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Владимирской области органам местного самоуправления, по ряду объектов сведений для исчисления налоговой базы по земельному налогу.

4. Особенности организации Федерального закона № 131-ФЗ в закрытых административно-территориальных образованиях и наукоградах Российской Федерации (на основании результатов контрольных мероприятий)

4.1. Федеральным законом № 131-ФЗ устанавливаются особенности осуществления местного самоуправления для наукоградов и закрытых административно-территориальных образований (далее - ЗАТО).

Правовой статус ЗАТО определен Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее - Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1).

По состоянию на 1 января 2008 года к ЗАТО относятся 42 муниципальных образования в 22 субъектах Российской Федерации. Численность населения ЗАТО составляет 1274,4 тыс. человек. Наибольшее количество ЗАТО (7) расположено в Мурманской области. К Минобороны России относятся 27 ЗАТО.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2007 года № 463-р из перечня закрытых административно-территориальных образований (раздел «Красноярский край») исключен пос. Кедровый (Красноярск - 66).

Структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления ЗАТО определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления.

Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (далее - Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ) установлены нормативы отчислений доходов от уплаты налогов и сборов в бюджеты ЗАТО, а также предусмотрено право ЗАТО устанавливать дополнительные налоговые льготы по региональным и местным налогам и сборам, зачисляемым в доходы бюджетов ЗАТО.

Собственные доходы бюджетов 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. В соответствии со статьей 389 Налогового кодекса не признаются объектами налогообложения земельные участки, изъятые из оборота, то есть получение доходов от земельного налога в ЗАТО проблематично.

Статьей 130 Бюджетного кодекса определено, что межбюджетные трансферты бюджетам ЗАТО предоставляются с учетом особенностей, установленных Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1.

Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ бюджетам ЗАТО предусмотрены дотации в сумме 9137,9 млн. рублей, субвенции на развитие социальной и инженерной инфраструктуры - 5471 млн. рублей и субвенции на переселение граждан - 1153,4 млн. рублей. Указанные средства перечислены в полном объеме. Вместе с тем условия расчета субвенции на переселение граждан из ЗАТО, предусмотренные методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2005 года № 232, не соблюдаются.

Просроченная дебиторская задолженность по субвенции на переселение граждан на 1 января 2006 года составила 331,2 млн. рублей, или 25 % всей суммы дебиторской задолженности, на 1 января 2007 года - 578,3 млн. рублей, или 38 %. Это свидетельствует о неэффективном использовании средств субвенции.

В 2007 году общий объем дотаций бюджетам ЗАТО увеличился по сравнению с 2006 годом на 6 процентов.

Вместе с тем ряду ЗАТО объем дотации в 2007 году был уменьшен относительно 2006 года и составил у Пермского края 95 % объема дотации, предусмотренной на 2006 год, Амурской области - 84,7 %, Нижегородской области - 93 %, Саратовской области - 88,6 %, Свердловской области - 98,7 %, Тверской области - 85,4 %, Челябинской области - 98 %, соответственно.

4.2. Правовой статус наукограда регламентируется положениями Федерального закона от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ).

Статус наукограда имеют 12 городских округов с общей численностью населения около 1,0 млн. человек (2 % численности всех городских округов).

Экономическую основу наукоградов составляют интеллектуальные ресурсы, предприятия научно-производственного комплекса и другие объекты всех видов собственности (государственной, муниципальной, частной и другой), расположенные на их территориях, средства местного бюджета, а также имущественные права муниципальных образований.

Статьей 8 Федерального закона от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ предусмотрено финансирование из федерального бюджета в виде субвенций на развитие социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов. На 2007 год в соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ государственная поддержка наукоградам утверждена в сумме 1218,9 млн. рублей, что на 47,7 % больше, чем в 2006 году. Указанные средства в 2007 году перечислены в полном объеме.

Анализ показал, что административно-юридические и экономические проблемы реализации Федерального закона № 131-ФЗ, отмеченные в разделах 1 и 2 настоящей аналитической записки, типичны для закрытых административно-территориальных образований и наукоградов.

Выводы

1. В государственный реестр муниципальных образований по состоянию на 1 января 2008 года включены 24136 муниципальных образований, из них 1790 муниципальных районов, 521 городской округ, 1733 городских поселения, 19858 сельских поселений, 234 внутригородские территории городов федерального значения.

2. В 2007 году количество субъектов Российской Федерации, реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в полном объеме, по сравнению с 2006 годом увеличилось на 9 субъектов (с 46 до 55).

С 1 января 2008 года в 68 субъектах Российской Федерации будут осуществляться полномочия по решению вопросов местного значения в полном объеме (прогноз). В целях его реализации в субъектах принят 7291 нормативный правовой акт.

3. Анализ правовых проблем реализации Федерального закона № 131-ФЗ показал, что эффективное исполнение данного Федерального закона сдерживается наличием коллизий и пробелов действующего законодательства, а также отсутствием нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено указанным Федеральным законом.

4. Доходы и расходы местных бюджетов в 2007 году по сравнению с 2006 годом увеличились в 1,3 раза и составили 1948,9 млрд. рублей и 1933,8 млрд. рублей, соответственно, при этом зависимость муниципальных бюджетов от финансовой помощи сохранилась на прежнем уровне.

5. Местные налоги не позволяют обеспечить самостоятельность бюджетов муниципальных образований. По итогам исполнения местных бюджетов за 2007 год доля в доходах бюджетов муниципальных образований земельного налога составила только 3,3 %, а налога на имущество физических лиц - 0,3 процента.

6. Расходы на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в доходах местных бюджетов (с учетом финансовой помощи) составили 41,4 процента.

7. Налоговая отчетность по каждому муниципальному образованию, включая поселения, в полной мере не содержит сведений, позволяющих провести достоверную оценку налогового потенциала муниципальных образований.

8. Доля расходов местных бюджетов в большинстве регионов на реализацию приоритетных национальных проектов «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», «Образование», «Здоровье», «Развитие агропромышленного комплекса» в общем объеме расходов составляет не более 2 процентов.

9. Жилищно-коммунальный комплекс в большинстве муниципальных образований субъектов Российской Федерации в 2007 году оставался убыточным. Кредиторская задолженность предприятий ЖКХ по состоянию на 1 января 2008 года (по данным 75 субъектов) превысила 5,0 млрд. рублей.

10. Ситуация с формированием, размещением и исполнением муниципального заказа в 2007 году улучшилась. Доля муниципального заказа в расходах бюджетов муниципальных образований ряда субъектов Российской Федерации увеличилась и составила в 2007 году от 30 до 50 процентов.

11. По состоянию на 1 января 2008 года только в 48 субъектах Российской Федерации зарегистрировано более 1 млн. объектов муниципального имущества балансовой стоимостью 5,1 трлн. рублей.

В 2007 году из федеральной собственности передано в муниципальную собственность 24275 объектов имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, общей стоимостью около 263,4 млрд. рублей.

12. Отсутствие нормативно-правового регулирования учета муниципального имущества, основанного на единых организационных, методологических и программно-технических принципах, замедляет процесс репрофилирования (изменения целевого назначения имущества) или отчуждения муниципального имущества и при этом порождает криминальные риски, которые могут привести к нарушению законодательства Российской Федерации и недопоступлению средств в местные бюджеты.

13. Отсутствие средств в местных бюджетах на проведение инженерных изысканий для подготовки схем территориального планирования муниципального уровня ставит

под угрозу срыва сроки подготовки проекта схемы территориального планирования Российской Федерации, которая должна быть завершена до 1 сентября 2009 года.

По состоянию на 1 января 2008 года документы территориального планирования утверждены менее чем в 4 тыс. муниципальных образований (13 % общего количества муниципалитетов).

14. Для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации целесообразно дополнить перечень показателей, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», показателями, характеризующими уровень организации системы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

15. По состоянию на 1 января 2008 года (по данным субъектов Российской Федерации) сформировано 7099 контрольных органов муниципальных образований, то есть контрольные органы сформированы менее чем в 30 % муниципальных образований.

16. Реализация Федерального закона № 131-ФЗ в Чеченской Республике в полном объеме будет осуществляться с 1 января 2010 года (прогноз).

Предложения

1. В целях реализации Федерального закона № 131-ФЗ Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным предложить Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации при формировании проекта федерального бюджета на 2009 год и на плановый период 2010-2011 годов рассмотреть вопрос о выделении средств на:

- обеспечение методологической поддержки муниципальных образований по управлению муниципальными финансами, подготовку кадров финансовых и контрольных органов и повышение квалификации муниципальных служащих;
- проведение работ по формированию налоговой отчетности по каждому муниципальному образованию, включая поселения;
- проведение массовой оценки и организацию должного учета объектов недвижимости;
- проведение инженерных изысканий для подготовки схем территориального планирования муниципального уровня.

2. По результатам экспертно-аналитического мероприятия направить сводную аналитическую записку в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания 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