

Аналитическая записка
по результатам экспертно-аналитического мероприятия
«Использование средств федерального бюджета, направленных на
обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года
№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 года»

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена Направлением деятельности по контролю взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами других уровней.

При подготовке аналитической записки использованы:

- 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» (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ);

- отчеты о результатах проверок, проведенных в I квартале 2006 года в республиках Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Северной Осетии - Алании, Марий Эл и ЗАТО Комаровский Оренбургской области;

- информация, представленная на запросы Счетной палаты Минэкономразвития России, Минфином России, Минрегионом России, Минюстом России, Казначейством России, ФНС России, Росимуществом, Росстатом, 32 контрольно-счетными органами в субъектах Российской Федерации (далее - КСО), 75 органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 37 закрытыми административно-территориальными образованиями (далее - ЗАТО), 7 наукоградами Российской Федерации, Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации;

- информация направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации по контролю расходов федерального бюджета на обеспечение национальной обороны;

- отчетность Минфина России и Казначейства России об исполнении федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за 2005 год;

- данные Росстата о социально-экономическом положении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В аналитической записке отражены следующие вопросы:

- выполнение субъектами Российской Федерации мероприятий по реализации главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ;

- формирование экономической основы местного самоуправления;

- 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;

- создание (функционирование) контрольных органов муниципальных образований в условиях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ;

- организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и городах-наукоградах Российской Федерации.

Общие положения

Согласно статье 132 Конституции Российской Федерации органам самоуправления гарантируется право самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местные

бюджеты, устанавливая местные налоги и сборы. Однако реально без финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов, право на получение которой закреплено Конституцией Российской Федерации, формирование и исполнение местных бюджетов проблематично.

Гарантией реализации принципа сбалансированности бюджетов является покрытие из соответствующих бюджетов дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти и не обеспеченных финансовыми ресурсами.

Согласно статье 9 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года, подписанной от имени Российской Федерации в г. Страсбурге 28 февраля 1996 года и вступившей в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года (Федеральный закон от 11 апреля 1998 года №55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»), органы местного самоуправления имеют право получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций, а защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления предусматривает ввод процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в первоначальной редакции) был предусмотрен переходный период (более двух лет), однако не все субъекты Российской Федерации оказались готовы к его реализации в полном объеме с 2006 года.

В этой связи принят Федеральный закон 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 первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах», предусматривающий поэтапную реорганизацию местного самоуправления в Российской Федерации. Данным Федеральным законом внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который теперь в полном объеме вступает в силу с 1 января 2009 года. До этого срока устанавливается переходный период. В переходный период законом субъекта Российской Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений. Принятие указанных законов субъектов Российской Федерации осуществлялось до 1 января 2006 года. С 1 января 2006 года до окончания переходного периода указанные законы субъектов Российской Федерации принимаются не позднее, чем за 3 месяца до начала очередного финансового года и не могут быть изменены в течение финансового года.

Кроме того, Федеральный закон от 25 сентября 1997 года №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления» применяется в части, не противоречащей положениям главы 12 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, и утрачивает силу с 1 января 2009 года. При этом с 1 января 2006 года, исходя из положений пункта 3 части 1 статьи 86 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, утратил силу Федеральный закон от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны были до 1 января 2006 года привести в соответствие с требованиями указанного Федерального закона конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

При подготовке к вступлению в силу с 1 января 2006 года Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ Правительством Российской Федерации был утвержден План мероприятий федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкова от 23 мая 2005 года №МФ-П16-23пр). По состоянию на 1 апреля 2006 года мероприятия Плана исполнены не в полном объеме.

Не приняты постановления Правительства Российской Федерации:

- о порядке предоставления органам государственной власти статистических данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования (срок - ноябрь 2005 года);
- о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года №65 «О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» (срок - январь 2006 года);
- о внесении изменений в классификацию автомобильных дорог (2005 год).

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»

Глава 12 «Переходные положения» Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ регулирует вопросы вступления указанного Федерального закона в силу и обеспечения реализации его положений, особенностей осуществления местного самоуправления в переходный период, а также признания утратившими силу отдельных нормативных документов.

На реализацию положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ с 1 января 2006 года перешли 46 субъектов Российской Федерации, в составе которых 16650 муниципальных образований. В ряде субъектов Российской Федерации в 2006 году (Республика Ингушетия и Чеченская Республика) реализация Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ отложена до 2009 года.

1.1. В ходе анализа наличия законодательных и иных нормативных правовых актов, принятых во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, а также положений, включенных субъектами Российской Федерации в концепции по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ и соответствующие планы, установлено следующее.

В большинстве субъектов Российской Федерации к началу 2006 года сформированы территории и установлены границы муниципальных образований, определен их статус.

Во вновь образованных муниципальных образованиях приняты и зарегистрированы уставы, а также необходимые нормативные правовые акты, регламентирующие работу органов местного самоуправления и организацию бюджетного процесса в поселениях. Между муниципальными районами и поселениями заключены соглашения о передаче

части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет субвенций из соответствующих бюджетов.

Концепции по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, определившие первоочередные задачи по проведению муниципальной реформы, разработаны и утверждены в 8 субъектах Российской Федерации - Республике Карелия, Магаданской, Московской, Псковской, Сахалинской, Свердловской областях, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах.

Положения концепций предусматривают подходы к вопросам территориальной организации, общую схему территориальной организации, определяют принципы разделения полномочий, экономическую и финансовую основы местного самоуправления, а также предполагаемые результаты реформы, в том числе и на переходный период.

В целях успешной реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ практически всеми субъектами Российской Федерации разработаны планы мероприятий по выполнению указанного Закона, которые утверждены руководителями администраций (правительств) регионов.

В планах содержатся мероприятия, касающиеся территориальной организации местного самоуправления (установления границ, составления реестров поселений, наделения статусом), разработки модельных нормативных актов, формирования бюджета и межбюджетных отношений, разграничения прав собственности, материально-технического и кадрового обеспечения местного самоуправления.

Контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных планами, осуществляется региональными комиссиями, возглавляемыми руководителями регионов. В рамках региональных комиссий формируются рабочие группы по исполнению соответствующих мероприятий планов.

Кроме того, во многих муниципальных образованиях, например, Волгоградской области, созданы постоянно действующие рабочие группы для сопровождающего консультирования по вопросам организации местного самоуправления, формирования структур исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, управления муниципальным хозяйством и местными финансами, организации межбюджетных отношений, передачи и осуществления полномочий.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ в субъектах Российской Федерации активно формируется необходимая нормативно-правовая база. Структурирующими стали законы по формированию органов местного самоуправления, установлению границ муниципальных образований, вопросам разграничения собственности, порядку решения вопросов местного значения, реформированию межбюджетных отношений, приведению регионального законодательства в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации.

Количество принятых законов в субъектах Российской Федерации различное, например, в Нижегородской области - 95, в Ивановской области - 35, в Омской области - 19.

Важным направлением правовой работы стала разработка, принятие и регистрация уставов муниципальных образований, так как в соответствии со статьей 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ устав муниципального образования является актом высшей юридической силы, имеет прямое действие и применяется на всей территории муниципального образования.

На 1 апреля 2006 года из 25422 уставов, направленных на регистрацию в территориальные органы Минюста России, 23022 (или 90%) зарегистрированы и включены в государственный реестр.

Другое важное направление законотворческой работы в субъектах Российской Федерации - подготовка правовых актов о наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. Органам местного самоуправления переданы государственные полномочия в социальной сфере, в сфере лицензирования отдельных видов деятельности, образования, здравоохранения, регистрации актов гражданского состояния, совершения нотариальных действий, архивного фонда и другие. Территориальные органы Минюста России проводили экспертизу законов субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, по результатам которой в 2005 году было предложено ряду субъектов Российской Федерации привести в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ около 30 региональных законов.

Представленные на экспертизу в Минюст России нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в отдельных случаях не соответствовали федеральному законодательству. Так, по данным Минюста России, только в I полугодии 2005 года были составлены экспертные заключения о несоответствии федеральному законодательству на 1522 нормативных правовых акта.

При проведении юридической экспертизы Минюст России выявил ряд положений законодательных актов Российской Федерации, препятствующих эффективной реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Так, согласно статьям 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ к вопросам местного значения поселения, муниципального района и городского округа относятся установление, изменение и отмена местных сборов. Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом 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)» местные сборы отменены.

В связи с наделением органов местного самоуправления дополнительными полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ муниципальные образования оказались не обеспечены соответствующим имуществом. Например, наделив муниципальные образования полномочиями в области сельского хозяйства, законодательством не предусмотрено наделение их необходимым для этого имуществом.

В условиях существующей значительной разницы в бюджетной обеспеченности жителей муниципальных образований субъектов Российской Федерации, реализация вопросов местного значения в части обеспечения услугами социальной сферы невозможна без дополнительного финансирования из федерального бюджета, так как в бюджетах дотационных регионов собственные средства на реализацию указанных вопросов отсутствуют.

Несмотря на то, что на уровне субъектов Российской Федерации необходимая нормативно-правовая база в основном сформирована (законодательно отрегулированы источники доходов, формы предоставления муниципалитетам межбюджетных трансфертов и другие), указанная работа в 2006 году будет продолжена.

Так, до настоящего времени в Красноярском крае остаются спорными вопросы установления границ г. Красноярска, Емельяновского района и 14 муниципальных образований Емельяновского района, г. Игарки, и, как следствие, не приняты соответствующие законы Красноярского края.

Кроме того, реализация законов субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления требует разработки и принятия необходимого комплекса подзаконных актов.

Одной из очередных задач органов государственной власти субъектов Российской Федерации при этом является создание регистра нормативных актов органов местного самоуправления.

Минюстом России подготовлен проект федерального закона, определяющий полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по данному вопросу. Предусматривается ведение регистра за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

По оценке субъектов Российской Федерации, для организационно-технического обеспечения данной работы потребуются значительные бюджетные средства. Так, только Ставропольскому краю, число муниципальных образований в котором составляет 330 единиц, потребуется более 40 млн. рублей. Органами власти субъектов Российской Федерации предлагается в целях формирования единого информационно-правового поля в Российской Федерации предусмотреть проведение указанной работы на условиях софинансирования.

1.2. В соответствии с положениями статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Преобразование муниципальных образований осуществляется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти.

На начало 2006 года число муниципальных образований составляло 24212 единиц, в том числе: городских округов - 519, муниципальных районов - 1820, городских поселений - 1757, сельских поселений - 20116 единиц.

На 1 апреля 2006 года количество муниципальных образований составило 25422 единицы, из них зарегистрировано в Минюсте России и включено в государственный реестр - 23022.

По данным Росстата, на 1 сентября 2004 года количество муниципальных образований составляло 11696. Таким образом, за 2 года число муниципальных образований в Российской Федерации увеличилось более чем в 2 раза.

При реализации статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ субъекты Российской Федерации сталкиваются с отдельными административно-юридическими и финансовыми проблемами.

В основном это вопросы жизнеобеспечения населенных пунктов, передаваемых в другие муниципальные образования, и в первую очередь жилищно-коммунального хозяйства (далее - ЖКХ), социальной защиты населения, здравоохранения и скорой медицинской помощи, передачи муниципального имущества.

Следует отметить, что положения статьи 13 регулируют вопросы преобразования муниципальных образований, предусматривая объединение только поселений или муниципальных районов. При этом возможность объединения городского округа и муниципального района исключена.

В связи с этим, например, во Владимирской области возникла напряженная социально-экономическая ситуация в Муромском районе. Так, в соответствии с Законом Владимирской области от 13 мая 2005 года №58-ОЗ «О наделении соответствующим статусом вновь образованного муниципального образования Муромский район и вновь образованных муниципальных образований, входящих в его состав, и установлении их

границ» в состав Муромского района входят два сельских поселения. Отсутствие крупных налогоплательщиков на территории Муромского района, низкая плотность населения, зависимость бюджета района от финансовой помощи из областного бюджета (на 96%) не позволяют в полной мере решать вопросы местного значения (численность населения Муромского района составляет более 16 тыс. человек, городского округа г. Муром - 132 тыс. человек).

Население Муромского района и органы местного самоуправления района неоднократно обращались в областные и федеральные органы государственной власти с просьбой присоединить Муромский район к экономически развитому округу Муром.

Данную проблему разрешить в настоящее время не удастся в связи с невозможностью объединения городского округа и муниципального района в соответствии с положениями статьи 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

Отдельно следует отметить, что отсутствие в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ нормы, предусматривающей ликвидацию муниципальных образований, порождает проблемы при ликвидации населенных пунктов, особенно в районах Крайнего Севера, где в связи с внедрением вахтового метода освоения месторождений полезных ископаемых существующие поселки обречены на постепенное «вымирание». В случае выезда всех жителей и закрытия поселка не представляется возможным ликвидировать муниципальное образование. Преобразование указанного муниципального образования путем его объединения с другим муниципальным образованием на поселенческом уровне не всегда возможно, так как в районах Крайнего Севера населенные пункты расположены далеко друг от друга и не имеют транспортной связи между собой.

Таким образом, в условиях сложившегося финансово-экономического положения субъектов Российской Федерации с 1 января 2006 года к реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ полностью перешли 46 субъектов Российской Федерации. Переходный период до 1 января 2009 года позволяет остальным субъектам Российской Федерации выбрать оптимальные сроки и модели перехода.

2. Проблемы формирования экономической основы местного самоуправления

Особенностями бюджетной политики местного самоуправления в 2006 году являются:

- формирование новой системы местных бюджетов в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 6 октября 2003 года №131-ФЗ;
- 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.

При этом в структуре бюджетной системы субъектов Российской Федерации выделяется новый уровень бюджетов. Систему местных бюджетов будут представлять бюджеты городских округов и консолидированные бюджеты муниципальных районов, состоящие из бюджетов районов и бюджетов поселений (сельских и городских).

2.1. На начало 2006 года состояние бюджетной системы субъектов Российской Федерации характеризуется следующими показателями.

Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации на 1 января 2006 года исполнены в целом с профицитом в сумме 57132 млн. рублей, местные бюджеты - с дефицитом в сумме 6417,8 млн. рублей.

Из 89 субъектов Российской Федерации с дефицитом исполнили свои консолидированные бюджеты 54 региона. Наибольший удельный вес дефицита в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сложился в республиках Саха (Якутия) - 24,6% и Калмыкия - 14,5%, Липецкой области - 11,8%, Ненецком автономном округе - 12,9% и Агинском Бурятском автономном округе - 12,6 процента.

По данным Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, в 2005 году доля собственных доходов бюджетов возросла лишь в 40% муниципальных образований, причем в отдельных из них прирост составил лишь 0,3 процента.

Собственная ресурсная база муниципальных образований для обеспечения основных полномочий недостаточна. Так, в 2005 году недостаток указанных средств на обеспечение функционирования ЖКХ составлял от 30 до 50%, образования - от 12 до 20%, здравоохранения - от 17 до 49 процентов.

Кредиторская задолженность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по обязательствам, вытекающим из федеральных законов, составила 12151,1 млн. рублей, в том числе по Федеральным законам «О реабилитации жертв политических репрессий» - 300,1 млн. рублей (задолженность имели 17 субъектов Российской Федерации), «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» - 1164,6 млн. рублей (15 субъектов Российской Федерации), «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года №40-ФЗ) - 10686,4 млн. рублей (51 субъект Российской Федерации), по оплате жилищно-коммунальных услуг (далее - ЖКУ) отдельным категориям граждан - 5514,3 млн. рублей (55 субъектов Российской Федерации), по заработной плате работникам бюджетной сферы - 713,7 млн. рублей (5 субъектов Российской Федерации), в том числе в Чеченской Республике - 677,5 млн. рублей. При этом задолженность по начислениям на оплату труда сократилась по сравнению с началом года более чем на четверть и составила 6833,6 млн. рублей.

Кредиторская задолженность муниципальных образований на начало года составила 35988,1 млн. рублей, в том числе по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы - 167,4 млн. рублей, по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями - 5320,7 млн. рублей. Муниципальный долг на 1 января 2006 года составил 351067,1 млн. рублей, в том числе по заключенным кредитным соглашениям и договорам - 76793,7 млн. рублей, или 22 процента.

По данным субъектов Российской Федерации, ежегодное внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство приводит к нестабильности в прогнозировании и исполнении доходов как консолидированных бюджетов регионов, так и местных бюджетов.

2.2. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации подготовка проекта местного бюджета, исполнение утвержденного бюджета осуществляется органом местного самоуправления. В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ утверждение местного бюджета и отчета об исполнении отнесено к исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (статьи 14, 15, 16) определен перечень вопросов местного значения для муниципальных образований каждого

типа. В настоящее время он включает для поселений 30 полномочий, муниципальных районов - 27, для городских округов - 35.

При этом в конце 2005 года были приняты федеральные законы (от 27 декабря 2005 года №198-ФЗ и от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ), которыми внесены существенные поправки в организацию бюджетного процесса муниципальных образований, а именно:

- 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.

По оценке Минфина России, реализация Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ не приведет в целом к увеличению расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, так как их доходная база прогнозируется с большим увеличением, чем расходная, и в 2006 году должно произойти перераспределение доходных источников в пользу региональных бюджетов.

Однако анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что формирование местных бюджетов на 2006 год проходило в условиях дефицита собственных средств муниципальных образований. Так, в Республике Карелия ресурсы бюджетов городских поселений в 1,5 раза меньше, чем необходимо для реализации вопросов местного значения, а сельских поселений - в 5 раз. В Республике Марий Эл поступления налогов, сборов и платежей в бюджеты поселений обеспечат расходную часть в 2006 году в среднем на 30%, а по отдельным поселениям обеспеченность не превысит 3-15%. В Ярославской области из 92 вновь образованных поселений 56 имеют налоговую базу на 2006 год менее 1 млн. рублей, в том числе 12 - менее 100 тыс. рублей.

В большинстве муниципальных образований регионов средства бюджетов предусмотрены в основном на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы и оплату коммунальных услуг.

Так, в Волгоградской области у половины местных бюджетов, даже с учетом финансовой помощи из областного бюджета, доходы составляют менее 200 млн. рублей, из которых 57% направляется на оплату труда и обязательные начисления на нее, а с учетом коммунальных платежей расходы составят 80-90% имеющихся средств.

По данным Кемеровской области, рост тарифов на электроэнергию на 13%, а на теплоэнергию - на 25%, при ожидаемом приросте доходной базы местных бюджетов всего на 2%, создает проблему осуществления отдельных государственных полномочий.

В связи с этим важным условием самостоятельности местных бюджетов являются законодательно установленные стабильные источники доходов, так как реформа местного самоуправления затрагивает изменения в перечне доходов, закрепляемых за бюджетами соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации, а также вводит новые принципы организации межбюджетных отношений.

За местными бюджетами закрепляются поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц в размере 100 процентов.

Поступления от данных налогов не могут покрыть значительную часть расходных обязательств. Так, администрация Тамбовской области отметила, что земельный налог уже на протяжении ряда лет является одним из самых проблемных по собираемости налогов (на уровне 70-83 процентов).

Причинами недопоступления земельного налога являются:

- наличие значительного числа льгот по налогообложению (в частности, находящихся в федеральной собственности объектов атомной энергетики);
- незавершенность работ, особенно в сельской местности, по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, оформлению в собственность или аренду всех земельных участков;
- наличие бесхозных земель и необходимость проведения работы по закреплению их за пользователями;
- завершение кадастровой оценки земель в соответствии с федеральной методикой по рыночной стоимости, а также отсутствие достаточного нормативного правового регулирования при ее проведении;
- установленные периодичность и сроки уплаты налогов, то есть поступление всего четыре раза в год, затрудняет ежемесячное финансирование бюджетных расходов поселений в полном объеме;
- укрупнение территориальных налоговых органов и создание межрайонных налоговых инспекций и др.

Указанные причины отметило большинство субъектов Российской Федерации. Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что в 2006 году у бюджетов муниципальных образований расчетно выпадает около 60% поступлений от земельного налога.

В Республике Карелия выпадающие доходы местных бюджетов по данному налогу прогнозируются в сумме 34 млн. рублей. В Томской области в связи с предоставлением льгот по налогообложению земельных участков, на которых проходят государственные дороги общего пользования, и установленным сроком уплаты налога выпадающие доходы составят более 100 млн. рублей. В Ленинградской области прогнозируется снижение поступлений от земельного налога на 30-40%, в результате потери бюджетов муниципальных образований составят 245,2 млн. рублей.

В соответствии со статьей 389 Налогового кодекса Российской Федерации земельные участки, ограниченные в обороте законодательством Российской Федерации, исключены из объектов налогообложения. По этой причине отдельные муниципальные образования несут потери.

Так, в Курской области на территории муниципального образования г. Курчатов расположен филиал «Курская АЭС» концерна «Росэнергоатом», выпадающие доходы бюджета муниципального образования составят около 180 млн. рублей, или 62,5% от собственных доходов местного бюджета.

Аналогичная ситуация в Красноярском крае, где более 90% территории занимают леса и расположены четыре ЗАТО.

Проблемы, связанные с поступлением налогов на имущество физических лиц, в основном те же. В Тамбовской области льготу по уплате указанного налога имеют 50% граждан. Причем льгота предоставляется независимо от количества, типа и стоимости строений.

Во многих случаях отсутствует инвентаризационная оценка строений, помещений (физические лица далеко не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества). До настоящего времени не принят 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), единого сельхозналога (по 30% - в бюджеты поселений и муниципальных районов и 60% - в бюджеты городских округов), налога на доходы физических лиц (10% - в бюджет поселений, 20% - в бюджет муниципальных районов и 30% - в бюджет городских округов), а также государственная пошлина, подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов (100% в бюджеты муниципальных районов).

Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что единые нормативы делают систему перераспределения доходов более прозрачной, но менее «гибкой», не учитывающей особенности каждого муниципалитета (численность и структуру населения, степень развития промышленности, торговли, социальной инфраструктуры).

Поэтому в целях пополнения доходной базы местных бюджетов субъекты Российской Федерации дополнительно передают им часть получаемых ими 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% налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых, 20% транспортного налога.

2.3. В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ муниципальные образования в I квартале 2006 года продолжили работу по утверждению бюджетов муниципальных образований.

Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что по состоянию на 1 марта 2006 года более 78% муниципальных образований утвердили местные бюджеты на 2006 год. Из них 38% утвердили бюджеты с дефицитом. На сметном финансировании осталось 13% муниципальных образований.

На 1 апреля 2006 года утверждены бюджеты всех муниципальных образований в республиках Бурятия, Карелия, Марий Эл, Мордовия, Чувашская, Краснодарском и Хабаровском краях, Брянской, Воронежской, Калужской, Кировской, Омской, Пензенской, Ростовской, Тверской, Читинской областях и других субъектах Российской Федерации.

Бюджеты практически всех муниципальных образований утверждены с дефицитом в Республике Татарстан (987 из 999), в Хабаровском крае почти все (235 из 236); в Пензенской области больше половины всех бюджетов (254 из 431) приняты с дефицитом.

Администрация города 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.

Не принявшие бюджеты муниципальные образования - это в основном сельские поселения, их финансирование будет осуществляться в переходный период в составе бюджетов муниципальных районов.

2.4. Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс) определены условия для рассмотрения возможности передачи полномочий по кассовому

обслуживанию исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Реализация этих положений вступает в силу с 1 января 2006 года. Федеральное казначейство должно до 1 июля 2006 года представить в Правительство Российской Федерации доклад о результатах осуществления полномочий по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов с предложениями о вышеназванной возможности передачи полномочий.

В субъектах Российской Федерации на данный момент переход на казначейское обслуживание затруднен в связи с отсутствием во многих муниципальных образованиях утвержденных бюджетов, достоверной информации о технической готовности финансовых органов муниципальных образований, регистрации отдельных органов местного самоуправления муниципальных образований в налоговых органах и по другим причинам.

Вместе с тем анализ данных субъектов Российской Федерации показал необходимость в течение переходного периода законодательно урегулировать на федеральном уровне проблему казначейского и банковского обслуживания, особенно в малонаселенных, находящихся на значительном удалении друг от друга со сложной транспортной схемой, вновь образованных муниципальных образованиях (Чукотский автономный округ и другие северные регионы).

В ходе исполнения местных бюджетов из-за неравномерного поступления доходов в бюджеты поселений в течение финансового года возникает потребность в заемных средствах на покрытие временного кассового разрыва. Бюджетный кредит поселениям может быть предоставлен только из бюджетов субъектов Российской Федерации. Это не позволяет органам местного самоуправления оперативно регулировать межбюджетные отношения между муниципальным районом и поселениями. В этой связи субъекты Российской Федерации отмечают невозможность предоставления бюджетных кредитов из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений.

2.5. В соответствии с Бюджетным кодексом с 2006 года выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) осуществляется в форме предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений (пропорционально численности населения) и муниципальных районов (по принципу выравнивания бюджетной обеспеченности).

В соответствии с бюджетным и налоговым законодательством 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.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ предусматривается возможность замены расчетной дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов дополнительными нормативами отчислений по всем федеральным и региональным налогам и сборам. Порядок расчета данных нормативов устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса.

Методика предоставления дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений утверждается законами субъектов Российской Федерации. Разработка и утверждение методик регионами производится в соответствии с рекомендациями Минфина России, утвержденными приказом Минфина России от 27 августа 2004 года №243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

Включительно по январь 2006 года в 70 субъектах Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства сформированы и утверждены региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов и разработаны проекты методик распределения этих фондов. В 60 субъектах Российской Федерации утверждена нормативная правовая база, регулирующая систему районных фондов финансовой поддержки поселений.

Отдельные субъекты Российской Федерации с 2006 года в областном бюджете 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.

2.6. В ходе разработки методик предоставления дотаций из районных фондов финансовой поддержки субъекты Российской Федерации сталкивались со следующими проблемами:

- высокий уровень дифференциации муниципальных образований по численности населения, налоговому потенциалу, доходам на одного жителя. Так, разброс численности населения сельских поселений в Алтайском крае составляет 123 раза, городских округов - 56 раз, муниципальных районов - почти 8 раз. Разница между минимальным и максимальным значениями бюджетной обеспеченности по сельским поселениям составляет 58 раз, муниципальным районам и городским округам - более 4 раз;

- получение не в полном объеме или отсутствие статистической и налоговой информации, характеризующей состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований (по кадастровой оценке земель, данных по промышленному производству, фондам оплаты труда, малому предпринимательству в разрезе муниципальных районов и поселений);

- отсутствие в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ положений о праве органов местного самоуправления на бесплатное получение сведений, содержащихся в единых государственных реестрах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В Магаданской области в 2005 году отмечены факты расчета требуемых показателей по поселениям на коммерческой основе;

- отставание статистической отчетности и вынужденное использование в расчетах показателей трехлетней давности, что приводит к завышению налогового потенциала субъектов Российской Федерации и, как следствие, неполучению дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Так, в Удмуртской Республике, на территории которой расположены предприятия оборонной промышленности, размещение заказов на продукцию которых носит временный характер и зависит от решений федеральных органов государственной власти, по этой причине налоговый потенциал был завышен в 2004 и 2005 годах, и она не получала дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности;

- ограничение прав органов власти регионов и органов местного самоуправления на получение какой-либо налоговой информации о крупных бюджетобразующих налогоплательщиках, установленные статьей 102 «Налоговая тайна» Налогового кодекса Российской Федерации;

- диспропорции, возникающие при распределении региональных фондов финансовой поддержки поселений пропорционально численности населения (оказание помощи в одинаковых размерах в расчете на душу населения высокодотационным и

обеспеченным муниципальным образованиям), и необходимость применения большого количества поправочных коэффициентов при расчете выравнивания уровня бюджетной обеспеченности.

Одним из способов решения проблемы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности является «отрицательный трансферт» (субвенция, перечисляемая из бюджета муниципального образования в бюджет субъекта Российской Федерации или из бюджета поселения в бюджет муниципального района). В соответствии со статьей 142.2 Бюджетного кодекса «отрицательный трансферт» рассчитывается, исходя из расчетных налоговых доходов местных бюджетов за отчетный год.

Вместе с тем применение «отрицательного трансферта» в качестве регулятора бюджетной обеспеченности в силу низкой доходной базы муниципальных образований и отсутствия отчетных данных по поселениям за 2005 год может быть осуществлено не ранее 2008 года и не всеми муниципальными образованиями. Например, по данным Волгоградской области, в период 2007-2008 годов из 453 поселений только к 20 может быть применена данная процедура; Московская область отметила, что применение «отрицательного трансферта» на практике не дает результатов даже после снижения его порогового уровня с 2 до 1,3 (в соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Федеральным законом от 27 декабря 2005 года №198-ФЗ); в Смоленской области «отрицательный трансферт» может быть установлен только по 11% поселений от их общего количества.

Администрация Хабаровского края отмечает несопоставимость подходов к расчету доходов на одного жителя, которые должны использоваться при распределении дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и при расчете доходов на одного жителя для «отрицательных трансфертов».

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%. Поэтому при действующем порядке расчета бюджетной обеспеченности муниципальных образований (не учитывающем неналоговые доходы) отдельные муниципальные образования с наиболее высоким уровнем неналоговых доходов могут оказаться в более привилегированном положении.

Анализ данных субъектов Российской Федерации показал, что в части формирования неналоговых доходов нормативно-правовая база о порядке взаимодействия органов, администрирующих неналоговые платежи, с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления отсутствует.

2.7. Муниципальные образования в соответствии с действующими федеральным и региональным законодательствами осуществляют финансирование следующих переданных им государственных полномочий:

- 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 му-

ниципальных общеобразовательных 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 др.

Местным бюджетам оказывается финансовая помощь в соответствии с главой 16 Бюджетного кодекса: из фондов финансовой поддержки муниципальных образований, софинансирования социальных расходов, компенсаций, в форме субвенций на финансирование отдельных целевых расходов и иных форм, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 140 Бюджетного кодекса в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий образуется региональный фонд компенсаций.

Анализ информации регионов показал, что расходы местных бюджетов на осуществление переданных государственных полномочий в 2006 году увеличатся примерно на одну треть. В отдельных субъектах Российской Федерации расходы увеличатся более существенно. Так, в Республике Саха (Якутия) расходы на передаваемые государственные полномочия составляли в 2005 году 6031,5 млн. рублей, в 2006 году они составят 11967,5 млн. рублей, или увеличатся в 2 раза; в Волгоградской области - 2273,6 млн. рублей и 4924,4 млн. рублей, соответственно, или увеличатся более чем в 2 раза, в Мурманской области - 3945,7 млн. рублей и 6890,3 млн. рублей, или увеличатся в 1,7 раза, в Ямало-Ненецком автономном округе - 4683,7 млн. рублей и 7700,3 млн. рублей, или увеличатся в 1,6 раза.

При этом Конгресс муниципальных образований Российской Федерации отмечает сокращение расходов на реализацию собственных полномочий муниципальных образований. Например, в Республике Бурятия в 2006 году недостаток средств бюджетов муниципальных районов для обеспечения нормативных расходов на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы и компенсацию роста тарифов на ЖКУ составляет более 1 млрд. рублей.

В 2006 году в большинстве субъектов Российской Федерации нефинансируемые мандаты отсутствуют.

Однако остается неурегулированным вопрос погашения кредиторской задолженности федерального бюджета по федеральным законам «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О ветеранах», сложившейся до передачи полномочий на региональный уровень.

В I квартале 2006 года не решены вопросы финансирования полномочий по реализации Федерального закона от 28 марта 1998 года №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (с изменениями и дополнениями) в части осуществления первичного воинского учета на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты. Для осуществления указанных полномочий федеральным бюджетом на 2006 год предусмотрена субвенция в размере 1,0 млрд. рублей. В настоящее время на федеральном уровне не приняты методика расчета и порядок расходования указанной субвенции (срок истек в январе 2006 года).

2.8. Порядок перераспределения имущества между публично-правовыми образованиями установлен статьей 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ.

Статьей 31 Федерального закона от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ предусмотрено, что решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность и из собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности в федеральную

собственность принимаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия собственника имущества, если иное не установлено Правительством Российской Федерации.

Процесс формирования и оформления собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, передаваемой муниципалитетам, как и процесс разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между вновь образованными муниципальными образованиями задерживается.

Так, между Российской Федерацией, Хабаровским краем и муниципальными образованиями края необходимо перераспределить 178 имущественных объектов, из них фактически передано на другой уровень собственности 94 объекта (53%). Из 27 имущественных объектов краевой государственной собственности передано муниципальным образованиям 9 объектов (33%). Выполняя требования о перераспределении имущества, муниципальные образования составили перечни муниципальных имущественных объектов, подлежащих передаче в федеральную собственность, включающие 22 объекта, однако ни одного объекта не передано. Из 49 муниципальных объектов, подлежащих передаче в краевую собственность, передано 40 объектов (82%). В Хабаровском крае в основном закончено составление реестров муниципальной собственности, которые определили состав муниципальных имущественных объектов в количестве 37062 единиц. Из них в соответствии с требованиями статей 14, 15 и 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ согласована с органами местного самоуправления поселений передача им в собственность 16783 объектов. По состоянию на 20 февраля 2006 года передано 4780 объектов (28 процентов).

Причинами такого положения, характерного для большинства субъектов Российской Федерации, являются:

- неурегулированность по порядку безвозмездной передачи в процессе разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между вновь образованными муниципальными образованиями (до принятия 31 декабря 2005 года Федерального закона №199-ФЗ), по порядку передачи межмуниципального имущества для остальных муниципальных образований, по которым процедура не уточнена;

- отсутствие средств в бюджетах муниципальных образований на проведение плановой технической инвентаризации и изготовление технической документации на находящиеся в муниципальной собственности объекты недвижимости, на государственную регистрацию прав собственности. В Хабаровском крае на 1 февраля 2006 года из 37062 объектов муниципальной собственности прошли инвентаризацию 8745, или 24%, оформлены свидетельства государственных прав собственности на 7621 объект, или 21% от их общего количества. В крае почти 30 тысяч муниципальных объектов являются бесхозными. В Карачаево-Черкесской Республике 80% планируемого к передаче имущества не имеет технических паспортов и не зарегистрировано. В Чукотском автономном округе из 4541 объекта собственности муниципальных образований зарегистрированы только 450 объектов, или около 10 процентов;

- необходимость проведения значительного объема дополнительных согласительных процедур при передаче дополнительных полномочий муниципальным образованиям в области культуры, физической культуры и спорта в связи с выходом 31 декабря 2005 года Федерального закона №199-ФЗ.

Актуальным остается вопрос разграничения государственной собственности на землю. Предусмотренные нормативными правовыми актами правила сложны и определяют объективно длительные сроки завершения процесса. Так, в Республике Мордовия по состоянию на 1 января 2006 года прошло через систему согласования и регистри-

ровано право собственности Республики Мордовия на 109 земельных участков, тогда как на согласовании в федеральных органах исполнительной власти находится 1240 дел на земельные участки, на которые у Республики Мордовия возникает право собственности, и решение по которым еще не принято.

В процессе анализа информации субъектов Российской Федерации выявились случаи отсутствия оперативности федеральных органов исполнительной власти по подготовке, согласованию и принятию правовых актов о передаче имущества, несоблюдения интересов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Так, Минимуществом России (в настоящее время - Росимущество) не утвержден ни один перечень из направленных Республикой Карелия сведений на 973 земельных участка, подлежащих отнесению к собственности муниципальных образований на территории Республики.

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

Анализ информации, представленной субъектами Российской Федерации, показал необходимость приведения в соответствие 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» нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и подготовки на федеральном уровне методических рекомендаций и указаний по применению вышеназванного Закона и типовой конкурсной и аукционной документации.

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.

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

При этом в отдельных регионах закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд составляют значительную долю расходов бюджетов муниципальных образований. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе объемы муниципального заказа в 2004 году составляли около 16 млрд. рублей (44% расходов местных бюджетов), в 2005 году - около 18 млрд. рублей (49 процентов).

3. Использование средств федерального бюджета, выделенных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и объем фактических расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию указанного Закона

3.1. Федеральным законом от 26 декабря 2005 года №189-ФЗ «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.

Федеральным бюджетом на 2006 год на осуществление мероприятий по государственной поддержке местного самоуправления в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления предусмотрены средства в объеме 15 млн. рублей. Финансирование указанной программы в I квартале текущего года не осуществлялось.

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 Корякского (72,5%) автономных округов. Еще у 13 регионов доля финансовой помощи в их доходах составляет более 35 процентов.

По информации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, расходы муниципальных образований в среднем по Российской Федерации в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а количество самодостаточных муниципальных образований не превышает 2% от общего числа.

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%, что на 13 процентных пунктов выше прогнозируемого уровня инфляции. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации из ФФПР распределены в сумме 228167,0 млн. рублей. В январе-марте 2006 года перечислено в бюджеты регионов 67028,3 млн. рублей, или 29,4% годовых назначений.

Анализ данных субъектов Российской Федерации показал несовершенство методики распределения средств из ФФПР, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года №670 «О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации».

При расчете бюджетной обеспеченности Архангельской области Минфин России в соответствии со статьей 131 Бюджетного кодекса объединил исходные данные по Архангельской области и Ненецкому автономному округу. В результате объем дотации из ФФПР Архангельской области снизился в 2006 году против 2005 года на 817,5 млн. рублей, или на 24%. Это усложнило процесс формирования межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления. По расчетам администрации области только на функционирование органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований необходимо дополнительно направить 370 млн. рублей, на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы области - 1440 млн. рублей.

По данным администрации Сахалинской области, фактические поступления налоговых доходов в связи с действием льготных налоговых режимов на предприятиях, которые функционируют на территории области, почти в 2 раза ниже закладываемых при расчете уровня бюджетной обеспеченности области. В результате регион недополучает средства из ФФПР.

Кроме дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из ФФПР, в целях сбалансированности региональных бюджетов Федеральным законом о федеральном бюджете на 2006 год предусмотрены дотации в объеме 24962,9 млн. рублей. Следует отметить, что объем указанных дотаций снижен более, чем в 2 раза против объема, утвержденного федеральным бюджетом на 2005 год с учетом внесенных изменений,

при этом средства регионам распределены не в полном объеме. Из общего объема дотаций 4962,9 млн. рублей распределяет Правительство Российской Федерации.

Таким образом, исполнение расходных обязательств бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях разграничения полномочий в настоящее время зависит от финансовой помощи из федерального бюджета, в свою очередь, местных бюджетов - от финансовой помощи из региональных бюджетов. Так, по оценке администрации Ярославской области, в 2006 году доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов достигнет в среднем более 58%, а в десяти из двадцати муниципальных районов (городских округов) превысит 80 процентов.

3.2. 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 на содержание вновь образованных муниципальных образований в соответствии с их уставами требуются средства 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 проводится учеба и подготовка кадров, занимающихся вопросами приватизации, оформления земельных отношений и права собственности.

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».

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»

Нормы Бюджетного кодекса, вступившие в силу с 1 января 2006 года, наделяют каждое муниципальное образование правом перехода от сметного принципа финансирования своих расходов к полноценному бюджетному процессу, одной из стадий которого является контроль за исполнением местных бюджетов, вплоть до сельских поселений.

4.1. По данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ вопросы создания контрольных органов отражены недостаточно четко, в результате чего органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации сталкиваются с различными толкованиями положений указанного Закона.

Так, согласно пункту 1 статьи 34 указанного Закона контрольный орган муниципального образования входит в структуру органов местного самоуправления. Однако пунктом 2 данной статьи не предусматривается обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления контрольного органа. Данная норма не корреспондируется с нормой, установленной статьей 272 Бюджетного кодекса, предусматривающей рассмотрение отчета об исполнении бюджета только после внешней проверки этого отчета соответствующим контрольным органом.

При этом статья 38 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ устанавливает, что контрольный орган формируется в соответствии с уставом муниципального образования.

Если создание контрольного органа уставом муниципального образования не предусмотрено, то после 1 января 2006 года в соответствии со статьей 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ изменения в устав могут быть внесены только при новом составе представительного органа муниципального образования. Таким образом, процесс создания органов муниципального финансового контроля, входящих в структуру органов местного самоуправления, в соответствии с требованиями законодательства может длиться значительный период времени.

Указанная коллизия порождает различные варианты решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию контрольных органов местного самоуправления.

Так, по информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и КСО, создание муниципальных контрольных органов не предусматривается в республиках Адыгея, Кабардино-Балкарской, Марий Эл, Мурманской области, Ненецком и Чукотском автономных округах.

В других муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Ивановская, Кировская, Пензенская, Тверская и Ярославская области, Чукотский автономный округ) контрольные органы создаются в форме отделов финансового контроля, контрольно-счетных и ревизионных комиссий из депутатов местных законодательных органов, работающих не на постоянной основе, а также в виде постоянных депутатских комиссий (комитетов) по экономическим вопросам, бюджету, налогам и финансам (Рязанская область).

Некоторые субъекты Российской Федерации применили смешанную схему. Так, в Брянской области образовано 44 контрольных органа, из них 24 органа образованы в городских округах и муниципальных районах (15 работают на постоянной основе, в 3 образованиях - на постоянной основе и общественных началах, в 6 - только на общественных началах). Все контрольные органы поселений работают на общественных началах.

Отдельные субъекты Российской Федерации (Калужская область) 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.

Большинство субъектов Российской Федерации и КСО отметили, что в целях эффективной работы в муниципальных районах и городских округах необходимо создать муниципальные контрольно-счетные органы с правом юридического лица, имеющие организационную и функциональную независимость. При этом создание муниципальных контрольно-счетных органов с правом юридического лица задерживается в силу объективных юридических, организационных, финансовых и иных причин.

В Республике Тыва из 142 муниципальных образований уставами 96 образований предусматривается наличие контрольных органов, в том числе со статусом юридического лица - 58. На сегодняшний день контрольные органы образованы лишь в двух и без статуса юридического лица.

В Пензенской области (431 муниципальное образование) как юридические лица контрольные органы созданы только в одном муниципальном районе и двух городских округах, в остальных случаях контрольные органы созданы на непостоянной основе или на общественных началах (в двух муниципальных образованиях контрольные функции возложены на депутатский состав), что снижает эффективность функционирования контрольных органов.

В Рязанской области уставами муниципальных образований предусмотрено создание контрольных органов с 2006 года. При этом положения о муниципальном контрольном органе приняты только в 8 муниципальных образованиях области (в 6 муниципальных районах и 2 городских округах). В настоящее время в муниципальных образованиях функции контрольного органа исполняют контрольно-ревизионные управления или комиссии. В городских и сельских поселениях из-за недостатка финансовых средств предполагается создать постоянные комиссии по контролю из числа депутатов, которые будут исполнять функции контрольного органа.

Статус юридического лица имеют контрольные органы в основном в региональных центрах (контрольно-счетные палаты г. Иваново, г. Кирова, контрольно-счетная комиссия г. Липецка и др.).

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 средств процесс сдерживается, или, в лучшем случае, создаются контрольные органы с численностью кадров в составе одного человека.

В целом, по данным 52 субъектов Российской Федерации и КСО (представивших данные об образовании контрольных органов муниципальных образований), создано и предусмотрено уставами образование в 2006 году 2082 контрольных органов, что составляет 15% от общего количества их муниципальных образований.

4.2. Анализ данных КСО показал, что муниципальные образования не смогут обеспечить за счет собственных доходов необходимый уровень расходов на содержание органов муниципального финансового контроля.

Так, во Владимирской области объем бюджетных средств только на содержание вновь создаваемых контрольно-счетных органов оценочно составляет около 32 млн. рублей в год (из расчета численности 8 единиц на каждый контрольный орган, средней заработной платы - 6-10 тыс. рублей).

В Чукотском автономном округе необходимо образовать 53 муниципальных контрольно-счетных органа с общей численностью до 200 человек. Плановые расходы на содержание муниципальных контрольно-счетных органов составят от 50 до 60 млн. руб-

лей. Содержание контрольно-счетного органа с минимальной численностью до 5 человек инспекторского состава возможно только в 2-3 муниципальных районах.

В Волгоградской области расходы на содержание одного контрольного органа муниципального образования, состоящего из трех сотрудников, в 2006 году составят ориентировочно 400 тыс. рублей. На функционирование контрольных органов муниципальных образований в целом в 2006 году необходимо около 25 млн. рублей.

В Курской области создание органов муниципального финансового контроля в расчете на год (с учетом материального обеспечения) потребует 140,4 млн. рублей (при условии создания органов финансового контроля во всех 540 муниципальных образованиях).

В настоящее время в контрольных органах муниципального района или городского округа, учитывая невысокий объем подконтрольных средств и финансовые возможности в большинстве своем дотационных муниципальных образований, работают 1-2 сотрудника.

Повсеместно отмечается наличие проблемы в подборе квалифицированных работников в контрольные органы муниципальных образований и сельских поселений.

Кроме того, субъекты Российской Федерации отмечают недостаток средств на проведение обучения и повышения квалификации специалистов.

Так, создание в Курской области курсов переподготовки работников муниципальных органов финансового контроля (один раз в два года) потребует дополнительных финансовых затрат в размере около 4,6 млн. рублей в расчете на год (с учетом аренды учебных помещений, оплаты преподавательского состава, командировочных расходов обучающихся и др.).

Регионы принимают возможные меры по решению указанных проблем. Волгоградская областная контрольно-счетная палата предложила представительным органам муниципальных образований не только методологическую помощь, но и прохождение работниками контрольных органов стажировки в контрольно-счетной палате, оказала содействие в обучении их на соответствующих курсах (в том числе с помощью АКСОР и ее филиала в Южном федеральном округе).

Учитывая изложенное, данные по осуществлению контроля и его результативности в ходе исполнения местных бюджетов и муниципального заказа в 2006 году в полном объеме могут быть представлены (по мнению КСО) только в конце текущего года.

Таким образом, создание эффективно функционирующих контрольных органов на муниципальном уровне представляется весьма проблематичным без системного решения проблем в области их финансового, кадрового и методологического обеспечения, основывающегося на соответствующей правовой базе.

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

Организационные мероприятия по формированию муниципальных образований и органов местного самоуправления проведены.

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

Анализ вопросов организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и наукоградах Российской Федерации показал, что необходимые нормативные правовые акты, обеспечивающие осуществление бюджетного процесса в соответствии с положениями Бюджетного кодекса и Феде-

рального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, а также положения о бюджетном процессе и порядка ведения реестра расходных обязательств на уровне муниципальных образований приняты.

В I квартале 2006 года в ЗАТО и наукоградах Российской Федерации отмечается тенденция значительного снижения как доходной базы, так и сокращения расходов. В 10 ЗАТО границы либо не определены, либо находятся на согласовании и окончательно в установленном порядке не утверждены.

Вместе с тем в ЗАТО Мирный и Восход уставы в установленном порядке не утверждены.

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

Анализ представленных материалов выявил следующие проблемы:

- значительное снижение доходной базы ЗАТО. Снижение норматива налога на доходы физических лиц со 100% в 2005 году до 40% в 2006 году привело, например, 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;

- сокращение во всех ЗАТО расходов. Например, в ЗАТО Зеленогорск Красноярского края они сократились на 20%, исходя из нормативов, установленных по краю, что характерно и для других ЗАТО;

- неперечисление регионами в ЗАТО средств на осуществление отдельных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами. Например, для жителей ЗАТО Комаровский в бюджете Оренбургской области не предусмотрены субвенции на финансирование расходов по предоставлению льгот по оплате ЖКУ гражданам, обеспечение мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации.

Кроме того, введение в действие Федерального закона от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» без установления перечня документов не позволяет продолжить процесс разграничения имущества.

При этом 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 реперофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года, несоответствующего требованиям статьи 50 настоящего Федерального закона и переданного в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи в федеральную собственность. Реализация вышеуказанной статьи потребует значительных средств на подготовку объектов к приватизации.

Выводы

1. В условиях сложившегося социально-экономического и финансового положения субъектов Российской Федерации с 1 января 2006 года к реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ полностью перешли 46 субъектов Российской Федерации. Переходный период до 1 января 2009 года позволяет остальным субъектам Российской Федерации выбрать оптимальные сроки и модели перехода.

2. На 1 января 2006 года кредиторская задолженность муниципальных образований по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы составила 167,4 млн. руб-

лей, по оплате коммунальных услуг бюджетными учреждениями - 5320,7 млн. рублей; муниципальный долг составил 351067,1 млн. рублей.

3. К началу 2006 года субъектами Российской Федерации осуществлен комплекс мероприятий по переходу (или подготовке к нему) к реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ в части установления границ муниципальных образований, формирования необходимой нормативно-правовой базы.

В большинстве регионов утверждены планы мероприятий по выполнению указанного Закона, в отдельных - концепции реализации Закона, определившие первоочередные задачи по проведению муниципальной реформы.

4. Отсутствие в Законе нормы, предусматривающей ликвидацию муниципальных образований, порождает проблемы при ликвидации населенных пунктов, особенно в районах Крайнего Севера.

5. По состоянию на 1 апреля 2006 года зарегистрировано и включено в государственный реестр 23022 устава вновь образованных муниципальных образований из 25422 уставов, направленных на регистрацию в территориальные органы Минюста России (или 90 процентов).

6. В соответствии с требованиями федерального законодательства в законах о бюджетах на 2006 год утвердили региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов 70 субъектов Российской Федерации. Нормативно-правовая база, регулирующая систему районных фондов финансовой поддержки поселений, утверждена в 60 субъектах Российской Федерации.

7. По состоянию на 1 марта 2006 года более 78% муниципальных образований утвердили местные бюджеты на 2006 год, из них 38% утвердили бюджеты с дефицитом. На сметном финансировании осталось 13% муниципальных образований.

Не принявшие бюджеты муниципальные образования - это в основном сельские поселения, их финансирование будет осуществляться в переходный период в составе бюджетов муниципальных районов.

8. Расходы муниципальных образований в среднем по Российской Федерации в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а количество самодостаточных муниципальных образований не превышает 2% от общего числа. Таким образом, местные бюджеты не располагают в достаточной степени средствами на выполнение мероприятий по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

9. В ЗАТО и наукоградах Российской Федерации в I квартале 2006 года отмечается тенденция значительного снижения как доходной базы, так и сокращения расходов. В десяти ЗАТО границы либо не определены, либо находятся на согласовании и окончательно в установленном порядке не утверждены.

10. Процесс формирования и оформления собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, передаваемой муниципалитетам, как и процесс разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между вновь образованными муниципальными образованиями задерживается.

11. На государственную поддержку местного самоуправления федеральным бюджетом на 2006 год предусмотрены средства только в рамках Федеральной целевой программы государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления и только в сумме 15 млн. рублей. Финансирование в I квартале 2006 года не осуществлялось.

12. Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ не предусматривается обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления контрольного органа. Данная норма не корреспондируется с нормой, установленной Бюджетным кодексом, предусматривающим рассмотрение отчета об исполнении бюджета только после внешней проверки этого отчета соответствующим контрольным органом.

Указанная коллизия порождает различные варианты решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию контрольных органов местного самоуправления.

13. Создание эффективно функционирующих контрольных органов на муниципальном уровне представляется весьма проблематичным без системного решения проблем в области их финансового, кадрового и методологического обеспечения, основывающегося на соответствующей правовой базе.

Предложения

По результатам экспертно-аналитического мероприятия направить аналитическую записку «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 года»:

- в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах;
- в Правительство Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.Н. РЯБУХИН