

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 2006 году

Введение

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

При подготовке аналитической записки рассмотрены:

- законодательные и иные нормативные правовые акты, принятые во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- отчеты о результатах проверок в республиках Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Марий Эл, Северной Осетии - Алании, Татарстан, Хакасии, Чеченской; Кировской, Пензенской, Ульяновской областях, Ненецком автономном округе, г. Сочи и закрытых административно-территориальных образованиях (далее - ЗАТО): Заречный Пензенской области, Большой Камень и Фокино Приморского края и Комаровский Оренбургской области, Железногорск Красноярского края;

- информация, представленная на запросы Счетной палаты, Минэкономразвития России, Минфином России, Минрегионом России, Минюстом России, Федеральным казначейством, Росимуществом, Росстроем, Росстатом, 39 контрольно-счетными органами в субъектах Российской Федерации (далее - КСО), 75 органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 37 ЗАТО, 7 городами-наукоградами Российской Федерации;

- отчетность Минфина России и Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов за 2005 год, 9 месяцев 2006 года и оперативная информация за 2006 год;

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

В аналитической записке отражены вопросы:

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

- формирования экономической основы местного самоуправления;

- использования средств федерального бюджета, направленных субъектам Российской Федерации, и объема фактических расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию указанного Закона;

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

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

В настоящей аналитической записки используются следующие сокращенные названия федеральных законов и кодексов:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации - Бюджетный кодекс;
- Налоговый кодекс Российской Федерации - Налоговый кодекс;
- Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» - Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;
- Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» - Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ;
- Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» - Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ;
- Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) - Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ;
- Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» - Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ;
- Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» - Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год»;
- Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ;
- Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (с изменениями от 15 февраля, 3 июня, 6, 27 июля 2006 года) - Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ;
- Федеральный закон от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О рекламе» - Федеральный закон от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ.

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»

1.1. В целях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации осуществлялось формирование необходимой нормативно-правовой базы.

По данным федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2007 года в Российской Федерации действуют 9507 региональных нормативных правовых актов, принятых во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации в 2006 году принято 1835 нормативных правовых актов.

Наибольшее количество нормативных правовых актов принято в Дальневосточном, Сибирском, Центральном и Южном федеральных округах. В результате проведения юридической экспертизы противоречия федеральному законодательству выявлены в 193 нормативных правовых актах. На основании экспертных заключений территориальных органов Минюста России в соответствие с федеральным законодательством приведено 117 актов.

В настоящее время не приведены в соответствие с федеральным законодательством 76 нормативных правовых актов более чем в 30 субъектах Российской Федерации.

Основными нарушениями федерального законодательства, выявляемыми в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, принятых во исполнение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, являются превышение полномочий субъектов Российской Федерации по регулированию вопросов местного значения, регистрации актов гражданского состояния, а также по вопросам, связанным с рассмотрением обращений граждан в органы местного самоуправления (республики Саха (Якутия), Чувашская; Владимирская, Кировская, Новосибирская, Пензенская области); нарушение порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в том числе нарушения, связанные с финансовым обеспечением осуществления переданных государственных полномочий и осуществлением контроля за исполнением указанных полномочий (республики Мордовия, Саха (Якутия), Чувашская, Красноярский край, Амурская, Владимирская, Новосибирская, Орловская и Тульская области, Корякский автономный округ); нарушение порядка назначения и проведения муниципальных выборов и местного референдума (республики Саха (Якутия), Тыва, Удмуртская, Алтайский, Приморский края, Амурская, Владимирская, Ивановская, Кемеровская, Кировская, Сахалинская, Читинская области, Агинский Бурятский автономный округ); нарушение порядка прохождения муниципальной службы (Алтайский край, Амурская, Владимирская, Ивановская, Читинская области).

В целях формирования единого правового информационного пространства и мониторинга муниципальных правовых актов, по информации Минрегиона России, в настоящее время разработан и согласован федеральными органами государственной власти проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривает создание и ведение регистра муниципальных нормативных правовых актов.

В целях реализации положений Федеральных законов от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» с 1 сентября 2005 года территориальными органами Минюста России осуществляется государственная регистрация уставов муниципальных образований (муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав).

Так, с 1 января 2006 года по 31 декабря 2006 года зарегистрировано 8129 уставов муниципальных образований и 12658 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований.

Отказы в государственной регистрации вынесены в отношении 1085 уставов муниципальных образований и 2147 муниципальных правовых актов о внесении изменений в устав, 1076 уставов муниципальных образований и 1246 муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований приведены в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Все уставы муниципальных образований зарегистрированы в 2006 году в Приволжском, Сибирском и Уральском федеральных округах.

В Дальневосточном, Северо-Западном, Центральном и Южном федеральных округах остаются не зарегистрированными 49 уставов муниципальных образований. Причины - отдаленность некоторых территорий, транспортные проблемы и продолжающаяся работа по установлению границ муниципальных образований в Чеченской Республике и Республике Ингушетия.

1.2. По информации Минрегиона России, с 2006 года в 46 субъектах Российской Федерации стали применяться все требования Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в полном объеме.

При этом для 15 из 46 субъектов Российской Федерации положения о переходном периоде не применяются ввиду отсутствия вновь образованных поселений. К таким субъектам Российской Федерации относятся города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, местное самоуправление на территории которых осуществляется во внутригородских муниципальных образованиях, а также ряд субъектов Российской Федерации, в которых местное самоуправление осуществлялось на поселенческом уровне и до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (Курская, Тамбовская, Орловская, Пензенская, Курганская, Новосибирская области, республики Калмыкия, Северная Осетия, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская; Ненецкий, Эвенкийский, Агинский Бурятский автономные округа).

По итогам реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в 2006 году органы государственной власти субъектов Российской Федерации пересмотрели перечень вопросов местного значения, решаемых вновь образованными поселениями, и внесли соответствующие изменения в региональное законодательство.

Результаты мониторинга позволяют спрогнозировать реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в полном объеме с 1 января 2007 года еще в 11 субъектах Российской Федерации.

Таким образом, не реализующими или реализующими не в полном объеме Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ 31 субъект Российской Федерации.

Наибольшее число субъектов Российской Федерации реализует Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в полном объеме в Сибирском федеральном округе (11 из 14 регионов), наименьшее - в Дальневосточном федеральном округе (6 из 12). В Центральном и Уральском федеральных округах Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ реализуют в полном объеме 2/3 субъектов Российской Федерации.

1.3. Процесс эффективной реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в 2006 году сдерживало отсутствие нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено указанным Федеральным законом.

По данным, поступившим из Архангельской области, отсутствие нормативной базы по муниципальной службе (статья 42 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) осложняет регулирование вопросов оплаты труда муниципальных служащих и препятствует нормальному функционированию аппарата органов местного самоуправления.¹

По сведениям, поступившим из Еврейской автономной области, в период, когда осуществляется разграничение имущества между муниципальными районами и поселениями, назрела необходимость принятия федерального закона, регулирующего в соответствии с частью 6 статьи 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ порядок учета муниципального имущества.

1.4. В ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ были выявлены проблемы, связанные с недостаточно четким регулированием отдельных вопросов, касающихся осуществления полномочий органами местного самоуправления.

В Волгоградской, Калужской и Московской областях возникают вопросы, связанные с толкованием ключевых понятий Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

В статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, определяющих перечни вопросов местного значения, используются понятия «создание условий», «организация», «обеспечение». Однако данные понятия в самом Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и иных законодательных актах не раскрываются, в связи с чем возникает неясность относительно возможности финансирования из местного бюджета того или иного полномочия. В результате допускается их произвольная интерпретация, что негативно сказывается на качестве формирования местных бюджетов.

Регионы (Амурская, Саратовская области) отмечают необходимость уточнения установленных законодательством полномочий в области пожарной безопасности, в том числе конкретизации понятия «первичные меры пожарной безопасности».

1.5. Анализ данных субъектов Российской Федерации (например, Чувашской Республики, Свердловской, Самарской и Саратовской областей) показал наличие проблем, связанных с наделением органов местного самоуправления полномочиями, не закрепленными за ними Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

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» в населенных пунктах, расположенных в пограничной полосе или закрытых административно-территориальных образованиях, органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации являются территориальные органы федерального органа исполнительной власти, уполномоченные на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в остальных населенных пунктах - местная администрация.

Между тем, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ осуществление полномочий по ведению регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации не входит в перечень вопросов местного значения. При этом согласно статье 18 Федерального

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

закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ указанный перечень не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный федеральный закон.

Кроме того, положения статьи 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» не могут быть признаны нормой, наделяющей органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, поскольку они не отвечают требованиям, установленным статьями 19-21 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, определяющим порядок наделения органов местного самоуправления указанными полномочиями.

2. Проблемы формирования экономической основы местного самоуправления

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

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

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

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

2.1. Основная работа по территориальной организации местного самоуправления была проведена до 2006 года. На начало 2006 года число муниципальных образований составляло 24212 единиц.

По состоянию на 1 января 2007 года на территории Российской Федерации насчитывается 24219 муниципальных образований: Центральный федеральный округ - 5444, Северо-Западный федеральный округ - 1836, Южный федеральный округ - 3176, Приволжский федеральный округ - 6806, Уральский федеральный округ - 1351, Сибирский федеральный округ - 4191, Дальневосточный федеральный округ - 1415.

В течение 2006 года происходили изменения в территориальной организации местного самоуправления. Так, в Рязанской области в ноябре 2006 года Желановское сельское поселение Шацкого муниципального района было преобразовано путем разделения на два самостоятельных муниципальных образования. В Республике Саха (Якутия) были упразднены три городских поселения, территории которых включены в состав межселенной территории Олекминского муниципального района.

В государственный реестр муниципальных образований включено на 1 января 2007 года 23856 муниципальных образований, из них 1768 муниципальных районов, 495 городских округов, 1691 городское поселение, 19679 сельских поселений, 223 внутригородские территории городов федерального значения.

На региональном уровне к началу 2006 года, в основном, были приняты необходимые нормативные правовые акты, обеспечивающие правовое регулирование исполнения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Однако в отдельных субъектах Российской Федерации эта работа продолжалась и в 2006 году. Например, проверка, проведенная в Республике Дагестан в июне 2006 года, показала, что еще не была завершена подготовка ряда базовых для муниципального нормотворчества проектов республиканских законов и не принят ряд нормативных правовых актов органов местного самоуправления по переданным государственным полномочиям.

На уровне городских округов и муниципальных районов также принято большинство необходимых нормативных правовых актов, работу по принятию оставшихся планируется завершить в ближайшее время.

В Ростовской области разграничение имущества между муниципальным районом и поселениями в его составе осуществляется на основании специального областного закона. На начало 2007 года по 10 из 43 муниципальных районов области не были приняты указанные областные законы.

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

Так, в Псковской области на уровне городских и сельских поселений на начало текущего года не доставало или не было приведено в соответствие с федеральным законодательством 6 нормативных правовых актов органов местного самоуправления, из них о правотворческой инициативе граждан - в 179 поселениях из 244, о порядке и сроках рассмотрения обращения граждан в органы местного самоуправления и о порядке регистрации устава территориального общественного управления - в 154 поселениях.

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

2.2. Органом местного самоуправления в соответствии со статьей 9 Бюджетного кодекса осуществляются подготовка проекта местного бюджета и исполнение утвержденного бюджета.

Утверждение местного бюджета и отчета об исполнении отнесено к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления (статья 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

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

В связи с принятием федеральных законов от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ, от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ и введением с 1 января 2007 года в действие Водного и Лесного кодексов Российской Федерации число вопросов местного значения увеличилось и составило для поселений 34, муниципальных районов - 31, городских округов - 38 вопросов.

Для реализации органами местного самоуправления вновь образованных поселений вопросов местного значения в ряде субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных

отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» установлен переходный период.

Большинство субъектов Российской Федерации наделило вновь образованные поселения полномочиями по решению следующих вопросов местного значения: организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (76,3 %); организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (75,8 %); обеспечение первичных мер пожарной безопасности (75,3 %); организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения (74,6 %); создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания (73,8 % всех вновь образованных поселений решают эти вопросы самостоятельно).

Такие вопросы, как утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий на основе генеральных планов, местных нормативов градостроительного проектирования поселений; выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию; расчет субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством; организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры и некоторые другие, самостоятельно решают 23-26 % всех поселений.

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

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

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 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.

Такие соглашения заключили 74,8 % всех поселений Российской Федерации. Всего было заключено порядка 48 тыс. соглашений, в соответствии с которыми передавалось от 4 до 6 вопросов местного значения.

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

В Ярославской и Московской областях, Чукотском автономном округе планируется не наделять органы местного самоуправления вновь образованных поселений полномочиями по решению вопросов местного значения в полном объеме в переходный период, установленный Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

2.3. На 2006 год бюджеты муниципальных образований были утверждены почти в 84 % муниципальных образований.

В связи с тем, что в I квартале 2007 года продолжалась работа по утверждению местных бюджетов на 2007 год, не все субъекты Российской Федерации представили данные об их утверждении на 2007 год. По состоянию на 1 января 2007 года, по данным 58 субъектов Российской Федерации, на 2007 год утверждены бюджеты в 86 % муниципальных образований этих субъектов.

На 1 января 2007 года утверждены бюджеты во всех муниципальных образованиях в Республиках Башкортостан, Мордовия, Чувашской Республике, Вологодской, Воронежской, Калужской, Омской, Ростовской, Томской, Ульяновской областях и других регионах.

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

2.4. Общий объем доходов местных бюджетов в 2006 году составил 1521,6 млрд. рублей или увеличился по сравнению с 2005 годом на 32 %. Доходы местных бюджетов без учета безвозмездных и безвозвратных перечислений составили 638,5 млрд. рублей, или 42 % всех доходов (увеличились на 17 %), из них налоговые доходы - 466,5 млрд. рублей (увеличились на 14 процентов).

Из бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты на решение вопросов местного значения предоставлено межбюджетных трансфертов в сумме 445,7 млрд. рублей (29 % от всех доходов).

Для осуществления в 2006 году долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов из региональных фондов софинансирования социальных расходов выделено 116,1 млрд. рублей, а из региональных фондов муниципального развития - 6,7 млрд. рублей для софинансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципальных образований.

Расходная часть бюджетов муниципальных образований Российской Федерации исполнена в 2006 году в сумме 1511,4 млрд. рублей, или на 30 % выше уровня 2005 года.

Данные об исполнении бюджетов муниципальных образований по итогам 2006 года приведены в приложении № 2 к настоящей аналитической записке (приложения в Бюллетене не публикуются).

Кредиторская задолженность местных бюджетов составила на 1 января 2007 года 46,9 млрд. рублей (приложение № 3 к настоящей аналитической записке) и сократилась в течение 2006 года на 16 млрд. рублей.

Муниципальный долг по сравнению с 2005 годом сократился в 3,5 раза и составил на 1 января 2007 года 100,3 млрд. рублей (приложение № 4).

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), соответственно. В 2006 году на указанные цели было направлено 187,8 млрд. рублей, или 42 % межбюджетных трансфертов.

В соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Российской Федерации дотации из фондов выравнивания могут быть заменены дополнительными

индивидуальными нормативами отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц в пределах не менее 10 % доходов от указанного налога в целом по субъекту Российской Федерации.

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

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

Доходы местных бюджетов позволяли осуществлять в 2006 году расходы, в основном, только на текущее содержание муниципалитетов.

Удельный вес расходов на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в доходах местных бюджетов (с учетом финансовой помощи) в целом в I полугодии 2006 года составил почти 50 %, а в 53 субъектах Российской Федерации доля указанных расходов превышала 50 процентов.

К концу 2006 года ситуация несколько улучшилась. Удельный вес расходов на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в доходах местных бюджетов составил 44 %, число регионов, в которых доля расходов превышала 50 %, сократилось до 37 (приложение № 5). Вместе с тем в 13 из них этот показатель превысил 60 % (республики Адыгея, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карелия, Тыва, Удмуртская; Курская, Омская, Орловская, Рязанская, Читинская области; Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский, Бурятский автономные округа).

Контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой Российской Федерации в Кировской и Ульяновской областях, показали, что в структуре расходных обязательств поселений названных областей около 50,0 % составляет заработная плата управленческого персонала и только до 1 % - капитальные расходы. Принятие таких минимизированных расходов в составе бюджетов не способствует социально-экономическому развитию муниципальных образований и повышению уровня жизни населения.

В соответствии с действующим законодательством (Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, статьи 41, 47, 132, 137, 138, 140 и 142 Бюджетного кодекса) доходы местных бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов других уровней местным бюджетам составили в 2006 году 883,2 млрд. рублей, или 58 % их доходов (приложения № 6 и № 7).

В отдельных субъектах Российской Федерации этот показатель значительно выше: в Республике Дагестан - 90,1 %, Республике Ингушетия - 85,6 %, Республике Саха (Якутия) - 75,6 %, Республике Тыва - 87 %, Амурской области - почти 74 процента.

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

2.5. Анализ доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и городских округов - республиканских, краевых, областных и окружных центров (далее - административные центры), показал следующее.

Проанализированы данные 69 субъектов Российской Федерации. Показатели городов Москвы и Санкт-Петербурга не включались в расчеты.

В 69 административных центрах в 2006 году проживала примерно третья часть населения указанных регионов, на них приходилось 19607 муниципальных образований.

Доля безвозмездных и безвозвратных перечислений в доходах бюджетов административных центров составила в 2006 году 35 % и сократилась по сравнению с 2005 годом почти на 4 %. При этом доля проживающего в них населения несколько увеличилась.

В 2006 году по сравнению с 2005 годом происходило изменение направлений финансовых потоков.

Объем безвозмездных и безвозвратных перечислений в среднем на один административный центр сократился с 1,7 млрд. рублей до 1,6 млрд. рублей.

Объем безвозмездных и безвозвратных перечислений на душу населения в административных центрах в 2005 году практически равнялся среднему показателю финансовой помощи на душу населения в субъектах Российской Федерации и составлял 3,5 тыс. рублей; в 2006 году - 3,35 тыс. рублей, в среднем по Российской Федерации - 3,96 тыс. рублей.

При этом в ряде регионов административным центрам направляются основные объемы безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Удельный вес финансовой помощи административным центрам в целом по Российской Федерации в 2006 году в общем объеме безвозмездных и безвозвратных перечислений из федерального бюджета субъектам Российской Федерации составил 27 %, а в общем объеме региональной помощи местным бюджетам - 17 процентов.

При этом объем финансовой помощи, полученной, например, г. Липецком превысил финансовую помощь, предусмотренную области из федерального бюджета, на 27,5 %; г. Ярославлем - на 11 %, г. Самарой - на 11,6 процента.

В Астраханской, Калининградской, Камчатской, Магаданской Орловской, Рязанской областях и некоторых других регионах административные центры получали почти третью часть объемов безвозмездных и безвозвратных перечислений, направляемых местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом федеральных средств).

В среднем на один административный центр в 2006 году приходилось 1,6 млрд. рублей безвозмездных и безвозвратных перечислений, а на одно муниципальное образование (без учета центров) - 28,5 млн. рублей.

Таким образом, в условиях разграничения доходных источников и расходных обязательств наблюдается тенденция к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Вместе с тем основные объемы финансовой помощи по-прежнему получают городские округа - республиканские, краевые, областные и окружные центры.

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

В 2006 году в бюджеты муниципальных образований фактически поступило 466,5 млрд. рублей налоговых доходов, или 30,6 % всех доходов местных бюджетов.

Доля отдельных видов налоговых доходов в общем объеме доходов местных бюджетов: налог на доходы физических лиц - 18,9 %, налог на вмененный доход - 3 %, земельный налог - 2,7 %, госпошлина - 0,6 %, налог на имущество физических лиц - 0,3 %, единый сельскохозяйственный налог - 0,05 процента.

Удельный вес налога на имущество физических лиц и земельного налога в доходах бюджетов муниципальных образований по состоянию на 1 января 2007 года в разрезе субъектов Российской Федерации приведен в приложении № 8.

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

Удельный вес земельного налога в налоговых доходах местных бюджетов, даже в регионах богатых земельными ресурсами, в 2006 году составил в Краснодарском крае 4,2 %, Ставропольском крае - 1,2 %, Астраханской области - 7,8 %, Липецкой области - 3,1 %, Ростовской области - 2,8 %, Саратовской области - 3,2 %, Тверской области - 2,8 процента.

Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от взимания земельного налога в 2006 году сокращаются по сравнению с 2005 годом. Причина - переход на новую систему исчисления земельного налога, основанную на кадастровой стоимости земли. Так, по расчетам Вологодской области, указанные доходы в 2005 году составили 609,0 млн. рублей, в 2006 году - 433,0 млн. рублей. В связи с невысоким поступлением указанного налога бюджетам поселений области была увеличена финансовая помощь из областного бюджета на сумму 136,4 млн. рублей. Некомпенсированной осталась потеря в сумме 39,6 млн. рублей.

Установленные сроки уплаты земельного налога и налога на имущество физических лиц в III и IV кварталах также негативно сказываются на сбалансированности местных бюджетов в I и II кварталах. Удельный вес земельного налога в общих доходах местных бюджетов в 2006 году составил в Пензенской области 4,4 %, в I квартале - 0,4 %, в Саратовской области - 3,2 % и 0,6 %, соответственно.

Невысокая собираемость указанных налогов связана также с наличием значительного числа льгот по налогообложению, укрупнением территориальных налоговых органов, незавершенностью работ по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, особенно в сельской местности, оформлению в собственность или аренду всех земельных участков, отсутствием инвентаризационной оценки строений, помещений (физические лица не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества). Регионы отмечают, что отрицательное влияние на поступление доходов в 2006 году оказывало отсутствие федерального закона, устанавливающего требования обязательной инвентаризации объектов недвижимости, и методики оценки недвижимости. Многие регионы ставят вопрос по удешевлению процедуры регистрации прав физических лиц на недвижимое имущество.

Результаты проверок, проведенных в Кировской и Ульяновской областях, показали, что удельный вес налогов, закрепленных за входящими в их состав поселениями (единый сельскохозяйственный налог, земельный налог, налог на имущество физических лиц), составил всего лишь 20,4 % в общей сумме собственных доходов поселений. Они практически не собираются на территориях регионов. Причиной не поступления в бюджеты поселений земельного налога является отсутствие земельно-правовых документов у граждан, сведений о собственниках земельных участков в регистрационных органах, высокая стоимость оформления документации - кадастрового плана участка, для получения которого необходим план межевания, что лишает возможности администраций поселений сформировать достоверную налогооблагаемую базу по данному налогу.

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

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

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

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

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

В то же время отдельные регионы, учитывая низкий уровень поступления закрепленных за местными бюджетами налогов, в целях пополнения доходной базы местных бюджетов, передают им в соответствии с региональным законодательством часть налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Воронежская, Липецкая, Ярославская, Челябинская области). Доля указанного налога в доходной базе бюджетов муниципальных образований ряда регионов составляет более 50 %. Такое решение создает заинтересованность муниципальных образований в расширении собственной налоговой базы и имеет позитивные последствия.

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

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

По мнению регионов целесообразно рассмотреть вопросы:

- о предоставлении из бюджетов муниципальных районов бюджетных кредитов бюджетам поселений на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов поселений, так как бюджетный кредит поселениям может быть предоставлен только из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- о направлении 10 % налога на доходы физических лиц на выравнивание местных бюджетов и закреплении за ними на постоянной основе 20 % этого налога вместо определенных Бюджетным кодексом 10 % по поселениям, 20 % - по районам и 30 % - по округам;

- перечисления в местные бюджеты средств налога на прибыль, что, в свою очередь, позволит привлекать инвесторов в экономику муниципалитетов.

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

Необходимо отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации значительную долю в общей сумме доходов местных бюджетов составляют неналоговые доходы: в Свердловской области 22 %, в Кемеровской области - 20,3 %, в Волгоградской области - 16 %, в Красноярском крае - 15 процентов.

Неналоговые доходы формируются, в основном, за счет доходов от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Нормативно-правовая база о порядке взаимодействия органов, администрирующих неналоговые платежи, с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления отсутствует.

Одним из видов доходов местных бюджетов являются средства самообложения граждан.

Отдельные субъекты Российской Федерации (Калужская, Самарская и Смоленская области) отмечают проблемы, связанные с введением самообложения граждан.

Действующей редакцией статьи 56 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установлена излишне сложная процедура введения и использования средств самообложения граждан.

Вопросы введения и использования данных финансовых средств решаются на местном референдуме (сходе граждан). Между тем проведенный органами государственной власти Самарской области анализ показал, что при проведении местного референдума по каждому случаю введения и использования средств самообложения граждан затраты органов местного самоуправления на его проведение будут либо сопоставимы, либо даже превышать размер собираемых средств самообложения граждан.

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

На межбюджетные отношения внутри субъекта Российской Федерации негативно влияет невозможность сформировать объективные бюджеты муниципальных образований из-за отсутствия полной информации о базе налогообложения по основным налоговым платежам в разрезе муниципальных образований.

По-прежнему многие субъекты Российской Федерации отмечают необходимость совершенствования налоговой отчетности и системы статистических показателей государственной статистики.

В течение 2006 года из отдельных субъектов Российской Федерации (Республика Карелия, Красноярский край, г. Москва, Ульяновская, Челябинская области и другие) в ФНС России поступали обращения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о расширении перечня информации, предоставляемой налоговыми органами финансовым органам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, ряд которых был поддержан.

ФНС России доработала свои программные средства, и в настоящее время реализована возможность для направления отчета о налоговой базе и структуре начислений по налогу на доходы физических лиц, сформированного в целом по субъекту Российской Федерации, в управления ФНС России по субъектам Российской Федерации для дальнейшего представления органам государственной власти в соответствии с заключенными соглашениями по информационному взаимодействию.

ФНС России также принято решение о формировании в разрезе муниципальных образований отчетов о налоговой базе и структуре начислений по пяти видам налогов, которые в соответствии с Бюджетным кодексом формируют доходы местных бюджетов: налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на доходы физических лиц, удерживаемый налоговыми агентами, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог.

2.7. Муниципальные образования в соответствии с действующими федеральным и региональным законодательствами осуществляют финансирование переданных им отдельных 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 муниципальных 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 другие вопросы.

Расходы местных бюджетов на осуществление переданных государственных полномочий в 2006 году увеличились по сравнению с 2005 годом в 1,7 раза, а в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Саха (Якутия) расходы на передаваемые государственные полномочия увеличились почти в 2 раза, в Волгоградской области - более чем в 2 раза.

В 2006 году субъекты Российской Федерации испытывают недостаток средств на реализацию отдельных переданных им от федерального центра государственных полномочий. Объем средств, поступающих из Федерального фонда компенсаций недостаточен. Так, по данным 24 регионов, недостаток этих средств составил в 2006 году более 7 млрд. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ полномочия на осуществление первичного воинского учета с 1 января 2006 года переданы органам местного самоуправления поселений и городских округов. Потребность на их реализацию обеспечена в Республике Алтай на 71,2 %, в Липецкой области - на 48,6 %, в Ханты-Мансийском автономном округе - на 52,7 %, в Республике Марий Эл - на 40 процентов.

Средства на осуществление полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, предусмотренных Федеральным законом «О ветеранах» (в редакции Федерального закона от 2 января 2000 года № 40-ФЗ) и Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», распределяются между субъектами Российской Федерации согласно методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2006 года № 169.

В соответствии с вышеназванными законами указанные категории граждан обеспечиваются жильем исходя из общей площади жилья 18 кв. м на гражданина, имеющего право на социальную поддержку, без учета количества членов семьи.

По расчетам отдельных субъектов Российской Федерации, потребность в данных средствах в 2006 году была обеспечена в Республике Алтай на 2,4 % (выделено 7,5 млн. рублей), в Ханты-Мансийском автономном округе - на 2,1 % (выделено 61,3 млн. рублей), в Ямало-Ненецком автономном округе - на 24,3 % (выделено 15,1 млн. рублей), в Вологодской области - на 3 % (выделено 34,6 млн. рублей), в Архангельской области - на 14 % (выделено 19,3 млн. рублей).

Красноярскому краю на реализацию полномочий по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций, их охране, защите и воспроизводству из Федерального фонда компенсаций предусмотрено 31,1 млн. рублей, или 38 % от потребности.

Анализ данных регионов также показал недостаток средств на осуществление полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния и некоторые другие.

С 1 января 2008 года в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительно передаются полномочия в области образования, охраны здоровья граждан, охраны и использования животного мира, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, содействия занятости населения.

По экспертной оценке Счетной палаты Российской Федерации, объем финансовых средств на 2008 год на исполнение полномочий, передаваемых в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ субъектам Российской Федерации, может составить более 48 млрд. рублей (без учета инфляции):

- в области образования - 3,2 млрд. рублей;
- в области охраны здоровья граждан - 0,8 млрд. рублей;
- в области охраны и использования животного мира, а также водных биологических ресурсов - 2,9 млрд. рублей;
- в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия - 7,9 млрд. рублей;
- в области содействия занятости населения - 33,7 млрд. рублей.

Таким образом, муниципальные образования испытывают дефицит средств на реализацию расходных обязательств, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций.

2.8. По данным 75 субъектов Российской Федерации, объем расходов местных бюджетов на реализацию собственных полномочий в 2006 году по сравнению с 2005 годом увеличился в 1,4 раза.

Субъекты Российской Федерации в начале 2006 года и по его итогам отметили недостаток средств на реализацию собственных полномочий в полном объеме. По данным 28 субъектов, их недостаток составил порядка 97 млрд. рублей.

В ряде субъектов Российской Федерации объемы недостающих средств на реализацию собственных полномочий значительно превышают фактические расходы местных бюджетов. Так, в Ставропольском крае недостаток указанных средств составляет 15,8 млрд. рублей, что почти в 1,8 раза больше расходов местных бюджетов края в 2006 году, в Воронежской области - 8,3 млрд. рублей, или на 14 % больше.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к вопросам местного значения отнесено утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования

и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории.

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

Следующей проблемой органов местного самоуправления поселений является регистрация граждан. Обеспечение этой работы не входит в число полномочий администраций муниципальных образований. Фактически они вынуждены осуществлять всю работу по оформлению паспортов, гражданства и других вопросов, связанных с работой паспортно-визовых служб, при критическом недостатке средств на осуществление собственных и переданных полномочий и отсутствии квалифицированных кадров. Так, на территории Чувашской Республики на муниципальном уровне, где отсутствуют территориальные подразделения миграционной службы, регистрационный учет осуществляется паспортными столами жилищно-коммунальных хозяйств, поселковыми администрациями.

Очевидно, что неблагоприятная ситуация с организацией практической работы в этой сфере может привести к срыву выполнения Указа Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

Муниципальные образования испытывали в 2006 году недостаток финансовых средств для обеспечения расходных обязательств по организации в границах поселений и городских округов электро-, тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом. Это связано с постоянным ростом цен на топливно-энергетические ресурсы, тарифов на морские и железнодорожные перевозки, и, следовательно, средства, предусмотренные в областном и местных бюджетах, не обеспечивают полное финансирование необходимой потребности топлива и его доставки. В Магаданской области на обеспечение данных полномочий не хватает 1,6 млрд. рублей, или 87 % общего объема недостающих средств на реализацию собственных полномочий.

Администрации субъектов Российской Федерации принимают меры по решению вопросов местных бюджетов. По данным органов государственной власти Челябинской области, недостаток средств для обеспечения минимальных первоочередных расходов на реализацию вопросов местного значения в 2006 году составлял около 2 млрд. рублей. В этой связи в областном бюджете был предусмотрен фонд поддержки усилий органов местного самоуправления по обеспечению сбалансированности местного бюджета в объеме 2008,5 млн. рублей.

Таким образом, муниципальные образования субъектов Российской Федерации, несмотря на принимаемые усилия, испытывают нехватку средств на исполнение собст-

венных полномочий в полном объеме, в результате минимизируют расходную часть бюджетов в ущерб росту собственной налогооблагаемой базы.

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

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

Жилищно-коммунальный комплекс в подавляющем количестве муниципальных образований убыточен. В Кировской области убыточны 49 % предприятий, обслуживающих отрасль, в Орловской области - 57 %, в Ростовской области - 49 %, в Тверской области - 56 процентов.

Дебиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального комплекса (по данным 29 регионов) на 1 января 2007 года составила 81,7 млрд. рублей, кредиторская - 96,1 млрд. рублей.

При этом в 25 субъектах Российской Федерации кредиторская задолженность превышает дебиторскую (в Костромской области в 1,7 раза, в Тамбовской области - в 1,7 раза, в Новгородской области - в 1,5 раза).

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

На отрицательное финансовое положение предприятий ЖКХ влияют долги населения за жилищно-коммунальные услуги и неудовлетворительное состояние объектов коммунальной инфраструктуры.

В структуре дебиторской задолженности долги населения составляют в среднем от 25 до 75 %. Так, в Республике Калмыкия - 29,6 %, в Карачаево-Черкесской Республике - 46,8 %, во Владимирской области - 38,6 %, в Вологодской области - 58,6 %, в Костромской области - 23,7 %, в Курской области - 31 %, в Свердловской области - 35,3 процента.

На собираемость платежей большое влияние оказывает наличие льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, предоставляемых населению. Так, в Новгородской области число граждан, пользующихся указанными льготами в 2006 году, составило почти 24 % от проживающего населения. В Корякском автономном округе подали в 2006 году на субсидии 5585 семей, что более чем в 2,1 раза больше, чем в 2005 году.

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

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

В связи с нехваткой средств работа по замене и реконструкции изношенных сетей проводится медленно. Так, в Тульской области в период с 2003 года по 2005 год реконструировано 59 котельных (7 % потребности), заменено 292 км тепловых сетей (14 % потребности) и 217 км водопроводных сетей (4 % потребности). Только на восстановление, реконструкцию и модернизацию объектов ЖКХ области, изношенных на 100 %, требуется свыше 5 млрд. рублей.

Замена трубопроводов в муниципальных образованиях, в основном, осуществляется в рамках мероприятий по подготовке к зиме за счет средств местных бюджетов. Ежегодный

уровень замены сетей в разрезе муниципальных образований, например, в Ханты-Мансийском автономном округе не превышает 2 % при необходимом обязательном минимуме прокладки труб от 4 % до 6 % в год. Задачу повышения уровня замены трубопроводов в связи с отсутствием средств местных бюджетов регионы вынуждены решать за счет инвестиционной составляющей в тарифах, что ведет к их повышению.

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

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

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

В большинстве регионов созданы и ведутся реестры муниципального имущества. Однако из-за отсутствия средств, в основном, они сформированы в городских округах и муниципальных районах. По данным 39 регионов, на 1 января 2007 года в них было зарегистрировано более 4 млн. объектов муниципального имущества балансовой стоимостью 4,4 трлн. рублей.

В связи с этим на первый план выходят вопросы совершенствования управления муниципальной собственностью и решения имеющихся проблем.

Проблемным для муниципальных образований является учет муниципального имущества, базы данных которого имеют разные критерии его учета. В соответствии со статьей 51 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Регионы отмечают необходимость принятия федерального закона, устанавливающего порядок учета муниципального имущества.

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

Например, в Республике Коми из запланированных к передаче 41 объекта собственности Республики Коми в муниципальную собственность передано 6 объектов; из 23 объектов муниципальной собственности в федеральную собственность - 5 объектов; из 399 объектов муниципальной собственности в собственность Республики Коми - 313 объектов.

Основной проблемой сдерживания процесса перераспределения имущества является отсутствие финансовых средств в муниципальных образованиях на паспортизацию и регистрацию права муниципальной собственности на передаваемые объекты.

Так, в Хабаровском крае только на проведение технической инвентаризации передаваемых поселением муниципальных объектов недвижимости (без жилищного фонда) требуется 81,1 млн. рублей.

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

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

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

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

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

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

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

Кроме того, по мнению субъектов Российской Федерации, существующая жесткая привязка перечня имущества к перечню вопросов местного значения муниципальных образований становится барьером для социально-экономического развития муници-

пальных образований. Ранее муниципальные образования могли, перепрофилировав свое имущество, гибко реагировать на потребности населения в той или иной услуге.

Таким образом, в связи с происходящим процессом разграничения и перераспределения имущества между уровнями собственности особое значение приобретают вопросы совершенствования управления муниципальной собственностью, обеспечения соответствующими нормативными правовыми документами, материальными и финансовыми ресурсами. В свою очередь, органам местного самоуправления необходимо взвешено и ответственно подходить к выбору форм и способов использования передаваемых им объектов недвижимости.

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

Удельный вес муниципального заказа в 2006 году в расходах бюджетов муниципальных образований колеблется от 0,06 % в Новгородской области и 3 % в Республике Тыва до 55 % в Магаданской области. В большинстве регионов доля муниципального заказа находится в пределах 20-30 процентов.

Анализ информации субъектов Российской Федерации показал необходимость приведения в соответствие с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и подготовки на федеральном уровне методических рекомендаций и указаний по применению вышеназванного федерального закона, а также типовой конкурсной и аукционной документации.

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

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

В вопросах формирования муниципального заказа проблематичным остается составление прогноза объемов закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд в силу отсутствия накопительной базы данных по ассортименту продукции, указанному в программном обеспечении. Форма прогноза, рекомендуемая Минэкономразвития России, претерпела изменения в части количества номенклатурных позиций, если до 1 января 2006 года их было 860, то в 2006 году - 1500.

Имеющийся перечень данных в официальной статистике по мониторингу цен накупаемую продукцию также не соответствует требованиям, предъявляемым к подготовке прогноза.

Помимо этого необходимы более подробные методические материалы по подготовке обоснований при разработке прогнозов закупок.

В Ульяновской области отмечено, что в 2006 году достоверность планирования закупок составила в среднем по муниципальным образованиям 69,9 процента.

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

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

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

Регионы отмечают также недостаточное количество квалифицированных кадров и отсутствие собственных средств на их обучение.

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

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

3.1. В 2005 году средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в целях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, в основном, направлялись на установление границ и проведение выборов во вновь созданных муниципальных образованиях.

В отдельных регионах в 2006 году продолжалась работа по описанию границ. Так, по результатам контрольного мероприятия Счетной палаты Российской Федерации в Кабардино-Балкарской Республике выявлено, что по состоянию на 1 марта 2006 года в республиканский закон «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» были внесены ряд изменений в части изменения границ муниципального образования Хушто-Сырт и четырех сельских поселений (Верхнечегемское, Лечинка, Нижний Чегем и Яникоевское). Картографическое описание соответствующих границ в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не было утверждено.

В 2006 году, кроме установления границ и проведения выборов, средства направлялись на техническое и программное обеспечение вновь образуемых муниципальных образований, на выплату заработной платы служащим вновь образованных муниципальных образований, подготовку кадров.

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 установ-

лено, что в случае необходимости финансирование этих расходов будет осуществляться в 2006-2008 годах за счет резервных фондов.

В течение 2006 года субъекты Российской Федерации испытывали недостаток средств на приобретение программной продукции (Республика Тыва), на решение вопросов разграничения прав собственности, обучения вновь избранных глав муниципальных образований, обеспечения компьютерной техникой, содержания дополнительной штатной численности (Кировская область), на проведение учебы и подготовку кадров, занимающихся вопросами приватизации, оформления земельных отношений и права собственности (Усть-Ордынский Бурятский автономный округ).

Вступление в силу на территории области Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ повлекло за собой значительное увеличение численности муниципальных служащих. Так, по сравнению с 2005 годом численность указанной категории работников по Ульяновской области возросла на 1476 человек, а расходы на их содержание увеличились на 24281,0 тыс. рублей, по Кировской области численность муниципальных служащих возросла на 594 человека, и расходы на их содержание увеличились на 72000,0 тыс. рублей.

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

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

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

Итоги реализации субъектами Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в 2006 году показали, что местным бюджетам на выполнение собственных полномочий и мероприятий по обеспечению реализации самого закона, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, требуется дополнительно порядка 250-300 млрд. рублей. Это подтверждает вывод Счетной палаты Российской Федерации, сформулированный при подготовке заключения на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», о недостаточности средств регионов на реализацию вышеназванного закона.

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

При этом в 2006 году 65 субъектов Российской Федерации являлись дотационными. Расходные обязательства бюджетов 15 регионов напрямую зависят от финансовой помощи из федерального бюджета, удельный вес безвозмездных перечислений в общих доходах их бюджетов составил более 50 % (средний показатель по Российской Федерации - 15,2 %). Особенно высока зависимость Республики Ингушетия (89,1 %), Чеченской Республики (88,8 %), Республики Дагестан (76,6 %), Республики Тыва (76,4 %) и Республики Алтай (72,8 %) и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (75,5 %). В доходах бюджетов 9 регионов доля финансовой помощи превышает 40 %, 12 регионов - 30 процентов.

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

ституционных полномочий местного самоуправления (далее - программа) федеральным бюджетом на 2006 год, также как и федеральным бюджетом на 2005 год, предусмотрены средства в объеме 15,0 млн. рублей. Кассовое исполнение в 2006 году составило 14,89 млн. рублей.

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»

По итогам 2006 года сложилась следующая структура контрольных органов муниципальных образований.

По информации ряда муниципальных образований субъектов Российской Федерации (республики Бурятия, Татарстан, Чувашия, Волгоградская, Костромская, Курская, Нижегородская, Оренбургская области), контрольные органы созданы и продолжают создаваться в форме контрольно-счетных палат, отделов финансового контроля, контрольно-счетных и ревизионных комиссий из депутатов местных законодательных органов, работающих не на постоянной основе, а в виде постоянных депутатских комиссий (комитетов) по экономическим вопросам, бюджету, налогам и финансам.

По информации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, создание муниципальных контрольных органов не предусматривается уставами муниципальных образований в следующих субъектах Российской Федерации: в республиках Карачаево-Черкесской, Марий Эл, в Кемеровской, Мурманской, Смоленской, Свердловской, Ленинградской областях, в Ненецком и Таймырском (Долгано-Ненецком) автономных округах, городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург. Создание и начало функционирования контрольно-счетных органов в Еврейской автономной области и Чукотском автономном округе, в соответствии с уставом муниципального образования, планируется не ранее 2008 года (в Еврейской автономной области по состоянию на 1 января 2007 года сформирован и действует один муниципальный контрольный орган, созданный на уровне городского округа - г. Биробиджан).

В ряде субъектов Российской Федерации применяется смешанная схема по созданию контрольно-счетных органов. По данным регионов, представивших информацию по типам созданных контрольных органов, сформировано в виде контрольно-счетных палат 394, в виде контрольно-ревизионных отделов - 9, ревизионных, счетных комиссий при органах местного самоуправления и собраниях депутатов и иных форм - 5170.

Так, в Вологодской области по состоянию на 1 января 2007 года образовано 343 контрольно-счетных органа, из которых 244 - это контрольно-ревизионные комиссии, рабочие группы, созданные из числа депутатов местных законодательных органов власти, либо рабочие группы при местных органах самоуправления. Образованные контрольно-счетные органы городских и сельских поселений в ряде субъектов Российской Федерации (Брянская область) функционируют на общественных началах.

По состоянию на 1 января 2007 года количество созданных и функционирующих муниципальных контрольных органов увеличилось на 26 % по сравнению с данными 9 месяцев 2006 года.

По данным субъектов Российской Федерации и органов КСО, помимо уже созданных контрольно-счетных органов уставами муниципальных образований предусмотрено создание еще порядка 1,5-2 тыс. муниципальных контрольных органов, из них около 100 - со статусом юридического лица.

Фактически по состоянию на 1 января 2007 года со статусом юридического лица создано 200 контрольно-счетных органов (контрольно-счетные палаты г. Иваново, г. Кирова, контрольно-счетная комиссия г. Липецка и другие).

Ряд субъектов Российской Федерации и КСО отмечают, что в целях эффективной работы в муниципальных районах и городских округах необходимо создание муниципальных контрольно-счетных органов со статусом юридического лица, имеющих организационную и функциональную независимость.

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

В малочисленных и экономически слабых муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации создание органов КСО предусмотрено, однако из-за недостатка финансирования процесс сдерживается, или создаются контрольные органы с численностью кадров в составе одного человека.

В целом, по данным 68 субъектов Российской Федерации и 11 КСО (представивших данные об образовании контрольных органов муниципальных образований за 2006 год), создано и предусмотрено уставами образовать порядка 5,5 тыс. контрольных органов (что составляет 22,6 % от общего количества муниципальных образований).

Согласно данным 26 субъектов Российской Федерации, расходы местных бюджетов на содержание контрольно-счетных органов по состоянию на 1 января 2007 года составили 529,2 млн. рублей, из них на подготовку и повышение квалификации муниципальных государственных служащих было израсходовано около 3,7 млн. рублей. Объем недостающих средств на содержание контрольно-счетных органов в муниципальных образованиях по итогам 2006 года составил около 170 млн. рублей.

Основные проблемы, которые возникали в 2006 году и продолжают иметь место при создании муниципальных контрольно-счетных органов со статусом юридического лица, - это финансовые (несоответствие финансовых ресурсов органов местного самоуправления предоставленным им полномочиям и возложенным на них обязанностям), юридические (недостаточная нормативная правовая база, регламентирующая деятельность КСО, низкий уровень методологического обеспечения) и организационные (во вновь образованных муниципальных образованиях отсутствуют квалифицированные кадры, как в сфере муниципальных финансов, так и в сфере контроля, особенно в малонаселенных поселениях, в бюджетах которых, в силу их дефицитности, расходы на переподготовку и повышение квалификации не предусмотрены).

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

В 2006 году в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации проведены контрольные мероприятия в 4 закрытых административно-территориальных образованиях.

Результаты контрольных мероприятий и анализ представленных ЗАТО материалов показали, что в 2006 году формирование представительных органов местного самоуправления, избрание и назначение глав местного самоуправления и глав городских и сельских поселений в ЗАТО и городах-наукоградах завершено.

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

Органами местного самоуправления не была завершена работа по установлению границ. Не утверждены в установленном порядке границы в ЗАТО Первомайский Кировской области, Краснознаменск Московской области, Горный Читинской области, не проведено размежевание границ в ЗАТО Молодежный и Восход Московской области, Большой Камень и Фокино Приморского края.

В нарушение статей 10, 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ мероприятия по установлению границ и выделению территории муниципального образования ЗАТО Комаровский Оренбургской области из земель федеральной собственности, переданных в бессрочное пользование войсковой части, не проведены.

Проводится работа по регистрации уставов; принятию в соответствии с положениями Бюджетного кодекса и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ нормативных правовых актов и приведению действующих в соответствии с региональным и федеральным законодательством. Всеми ЗАТО и городами-научными центрами приняты положения о бюджетном процессе и порядке ведения реестра расходных обязательств.

В то же время в нарушение статьи 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ Устав муниципального образования ЗАТО Комаровский в установленном порядке не зарегистрирован.

Представительные органы местного самоуправления при проведении законотворческой деятельности нарушают сроки принятия необходимых документов.

В ЗАТО Комаровский Оренбургской области в нарушение статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ и Правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 903, передаточный (разделительный) акт по имущественным обязательствам муниципального образования утвержден 1 февраля 2006 года, то есть позже установленного срока на 30 дней.

В ЗАТО Фокино Приморского края с нарушением срока, установленного частью 8 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, утверждены пять нормативных правовых актов. Не приняты порядки самообложения граждан, муниципальных заимствований. Положение «О порядке сдачи в аренду муниципального имущества на территории ЗАТО город Фокино», утвержденное решением муниципального комитета ЗАТО от 30 июля 2004 года № 284, не приведено в соответствие с принятыми нормативными правовыми актами, устанавливающими порядок формирования доходов местного бюджета.

В целях контроля за соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета ЗАТО Комаровский Оренбургской области, исполнением бюджета, а также управления и распоряжением имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в составе представительного органа создана ревизионная комиссия. Вместе с тем представительными органами власти не во всех ЗАТО созданы контрольные органы, как это предусмотрено утвержденными уставами ЗАТО (Заозерск, Скалистый Мурманской области).

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

Общий порядок расчетов для городских округов, которыми являются ЗАТО, с 1 января 2006 года сократил собственную налоговую базу и привел к значительному снижению доходной базы ЗАТО.

Собственные доходы ЗАТО формируются за счет поступлений от земельного налога по нормативу 100 %, налога на имущество физических лиц по нормативу 100 % и отчислений от налога на доходы физических лиц по нормативу 30 %. При этом в статье 27 Земельного кодекса Российской Федерации земли под объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы ЗАТО, квалифицируются как изъятые из оборота. В статье 389 Налогового кодекса не признаются объектами налогообложения земельные участки, изъятые из оборота, то есть получение доходов от земельного налога в ЗАТО проблематично.

Бюджет ЗАТО Заречный Пензенской области на 2006 год сформирован с дефицитом в сумме 585,4 млн. рублей. По сравнению с 2005 годом уровень бюджетной обеспеченности населения ЗАТО Заречный снизился в 1,4 раза.

На 2006 год бюджет ЗАТО Комаровский Оренбургской области принят с дефицитом бюджета в сумме 7,8 млн. рублей. Собственные доходы составляют 53 % к уровню 2005 года.

Снижение норматива налога на доходы физических лиц со 100 % в 2005 году до 30 % 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.

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

Так, в Пензенской области в 2006 году финансовое обеспечение закрепленных и переданных полномочий осуществлялось по единым для всех муниципальных образований нормативам, без учета особенностей созданной бюджетной сети ЗАТО Заречный.

На 2006 год ЗАТО Заречный общий объем дотаций и субвенций, получаемых из федерального бюджета, уменьшился по сравнению с 2005 годом на 15,4 %. В этой связи финансовое обеспечение имеющихся муниципальных учреждений профессионального образования для бюджета ЗАТО Заречный представляется затруднительным.

В Законе Оренбургской области «Об областном бюджете на 2006 год» из 44 муниципальных образований только ЗАТО Комаровский не предусмотрены субвенции на предоставление субсидий малоимущим гражданам на оплату ЖКУ. По мнению администрации области, ЗАТО является закрытым военным городком, и финансирование расходов на указанные цели производится за счет средств федерального бюджета, что противоречит постановлению Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг». Кроме того, в результате несогласованных действий администрации области гражданам ЗАТО, обеспечение мер социальной поддержки которым относится к ведению Российской Федерации, не предусмотрены субвенции на финансирование расходов по предоставлению льгот по оплате ЖКУ.

Имеются проблемы и при передаче объектов муниципальной собственности.

Не переданы в муниципальную собственность ЗАТО Большой Камень Приморского края расположенные на его территории 590 объектов жилищно-коммунального назначения, находящиеся в муниципальной собственности Шкотовского района Приморского края. Отсутствует разделительный баланс (передаточный акт), устанавливающий переход прав и обязанностей на объекты собственности двух

вновь образованных муниципальных образований. Вместе с тем за счет средств высокодотационного бюджета ЗАТО Большой Камень фактически финансируется содержание муниципальной собственности Шкотовского района, являющегося муниципальным образованием Приморского края.

Без согласия администрации ЗАТО Комаровский Оренбургской области право собственности на здание детской поликлиники, переданное с баланса квартирно-эксплуатационной части Минобороны России на баланс ЗАТО, зарегистрировано за администрацией муниципального образования г. Ясный без кадастрового плана земельного участка, что является нарушением статьи 18 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Выводы

1. В 2006 году Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ применялся в полном объеме в 46 субъектах Российской Федерации. В 2007 году их количество составит 55.

2. По состоянию на 1 января 2007 года на территории Российской Федерации насчитывается 24219 муниципальных образований, в том числе 522 городских округа, 1801 муниципальный район, 21660 городских и сельских поселений, 236 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

В государственный реестр муниципальных образований на 1 января 2007 года включено 23856 муниципальных образований, из них 1768 муниципальных районов, 495 городских округов, 1691 городское поселение, 19679 сельских поселений, 223 внутригородские территории городов федерального значения.

3. На уровне субъектов Российской Федерации, городских округов и муниципальных районов, в основном, приняты и приведены в соответствие необходимые нормативные правовые акты, обеспечивающие правовое регулирование исполнения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. На уровне вновь образованных городских и сельских поселений указанная работа продолжается.

В то же время не приведены в соответствие с федеральным законодательством 76 нормативных правовых актов в 30 субъектах Российской Федерации.

4. В ходе проведения реформы местного самоуправления увеличился перечень вопросов местного значения.

Первоначально указанный перечень насчитывал 22 вопроса местного значения поселения, 20 вопросов местного значения муниципального района и 27 вопросов местного значения городского округа.

В настоящее время число вопросов местного значения составляет для поселений 34, муниципальных районов - 31, городских округов - 38.

5. На 2006 год бюджеты муниципальных образований были утверждены почти в 84 % муниципальных образований. Не принявшие бюджеты муниципальные образования - это, в основном, сельские поселения, их финансирование будет продолжаться осуществляться в переходный период в составе бюджетов муниципальных районов.

6. Общий объем доходов местных бюджетов в 2006 году составил 1521,6 млрд. рублей или увеличился по сравнению с 2005 годом на 32 %; расходов - 1511,4 млрд. рублей, увеличение составило 30 процентов.

Безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов других уровней местным бюджетам составили в 2006 году 883,2 млрд. рублей, или 58 % их доходов. В отдельных субъектах Российской Федерации этот показатель значительно выше: в Рес-

публике Дагестан - 90,1 %, Республике Ингушетия - 85,6 %, Республике Саха (Якутия) - 75,6 %, Республике Тыва - 87 %, в Амурской области - 73,7 процента.

7. В условиях разграничения доходных источников и расходных обязательств по сравнению с 2005 годом наблюдается тенденция к выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Вместе с тем основные объемы финансовой помощи по-прежнему получают городские округа - республиканские, краевые, областные и окружные центры.

Удельный вес финансовой помощи административным центрам в целом по Российской Федерации в 2006 году в общем объеме безвозмездных и безвозвратных перечислений из федерального бюджета субъектам Российской Федерации составил 27 %, а в общем объеме региональной помощи местным бюджетам - 17 процентов.

8. Закрепленные за муниципалитетами доходы не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что исключает прямую заинтересованность местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы. Собственные доходы обеспечили в 2006 году немногим более 40 % расходов местных бюджетов.

9. Удельный вес расходов на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг в доходах местных бюджетов даже с учетом финансовой помощи составляет 44 %, а в 37 регионах доля указанных расходов превышает 50 процентов.

Минимизация расходной части бюджетов муниципальных образований не способствует социально-экономическому развитию муниципальных образований и повышению уровня жизни населения.

10. Муниципальные образования испытывают дефицит средств на реализацию в полном объеме отдельных расходных обязательств, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций, и на реализацию собственных полномочий.

По данным только 24 регионов, недостаток средств на реализацию переданных государственных полномочий составил в 2006 году более 7 млрд. рублей. Недостаток средств на реализацию собственных полномочий, по данным 28 регионов, составил 97 млрд. рублей.

11. Недостаточность передаваемых в 2006 и 2007 годах из федерального бюджета средств отвлекает средства местных бюджетов от реализации собственных полномочий, тем самым замедляя реформу межбюджетных отношений и местного самоуправления.

Итоги реализации субъектами Российской Федерации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в 2006 году показали, что местным бюджетам на выполнение собственных полномочий и мероприятий по обеспечению реализации самого закона, по оценке Счетной палаты Российской Федерации, требовалось дополнительно порядка 250-300 млрд. рублей. Это подтверждает вывод Счетной палаты Российской Федерации, сформулированный при подготовке заключения на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», о недостаточности средств регионов на реализацию вышеназванного закона.

12. Процесс разграничения и перераспределения имущества между уровнями собственности требует совершенствования управления муниципальной собственностью и обеспечения соответствующими нормативными правовыми документами, материальными и финансовыми ресурсами.

В реестрах муниципального имущества 39 регионов на 1 января 2007 года зарегистрировано более 4 млн. объектов балансовой стоимостью 4,4 трлн. рублей.

13. Процесс образования муниципальных контрольно-счетных органов со статусом юридического лица в 2006 году сдерживался недостаточностью средств местных бюджетов, отсутствием нормативных документов, регламентирующих деятельность контрольно-счетных органов муниципальных образований, низким уровнем методологического обеспечения, отсутствием квалифицированных кадров.

Предложения

1. Целесообразно предложить Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть вопрос о поручении Правительству Российской Федерации предусмотреть в 2007-2009 годах из федерального бюджета необходимые средства субъектам Российской Федерации для проведения мероприятий, связанных с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и исполнением муниципальными образованиями полномочий в полном объеме.

2. По результатам экспертно-аналитического мероприятия направить 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