

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО БЮДЖЕТУ
Владимир Анатольевич Петров

Развитие института местного самоуправления – важнейшая составляющая демократического пути развития нашего общества. Именно через местное самоуправление граждане наиболее полно могут реализовать свое конституционное право на власть (ст. 3 п. 1 Конституции Российской Федерации).

До 1 января 2006 года местное самоуправление в Российской Федерации функционировало на основе Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в 1995 году, а основы финансового обеспечения полномочий местных органов власти были заложены в Федеральном законе №126-ФЗ от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанные законы создали необходимые правовые основы для становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации. Основными недостатками сложившейся к началу 2000-х годов системы правового регулирования полномочий органов власти разных уровней являлись: неопределенность описания полномочий и ответственности различных уровней публичной власти; неэффективность механизма финансового обеспечения местного самоуправления; наличие многочисленных натуральных льгот и нефинансируемых мандатов.

Накопленный опыт работы местных органов власти потребовал проведения реформы местного самоуправления на новой правовой и экономической основе.

На первом этапе реформы был принят Федеральный закон №95-ФЗ от 4 июля 2003 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ №95) и Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131).

Таблица 1

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(по состоянию на 30 апреля 2005 года)

	Всего, в том числе	Городские округа	Муниципаль- ные районы	Городские поселения	Сельские поселения
2004 год	11733	1601	900	443	8787
с 1 января 2006 года	24372	535	1803	2072	19726

На втором этапе реформы были приняты Федеральный закон №120-ФЗ от 20 августа 2004 года «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (далее – ФЗ №120); Федеральный закон №95-ФЗ от 20 июля 2004 года «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее – ФЗ №95-Н); Федеральный закон №122-ФЗ от 22 августа 2004 года «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу нормативных правовых актов 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».

На третьем этапе реформы потребовалось провести Федеральным законом №199-ФЗ от 29 декабря 2004 года дополнительное уточнение разграничения полномочий, а также передачу отдельных федеральных полномочий на уровень субъектов Российской Федерации.

Одним из основных моментов реформы является введение новой системы территориальной организации местного самоуправления.

Федеральный закон №131 установил следующие виды муниципальных образований в Российской Федерации:

- городское поселение;
- сельское поселение;
- муниципальный район;
- городской округ;
- внутригородская территория города федерального значения.

Всего по состоянию на 30 апреля 2005 года в Российской Федерации образовано 24 372 муниципальных образования.

Изменение территориальной организации местного самоуправления потребовало формирования органов местного самоуправления на новых принципах и становления муниципальной службы.

Первого апреля текущего года в основном завершился процесс установления границ и определения статуса муниципальных образований в соответствии с ФЗ №131-ФЗ. Число муниципальных образований увеличивается более чем в два раза – почти на 13 тыс., причем 11 тыс. из них – вновь образованные сельские поселения.

Это в первую очередь приводит к увеличению числа муниципальных служащих. То есть в этих новых муниципальных образованиях, в основном сельских, до 1 ноября должны быть замещены в установленном порядке следующие должности:

- глава муниципального образования;
- глава администрации;
- не менее 7 депутатов;
- руководитель финансового органа;
- должность в контрольном органе.



Увеличение числа муниципальных образований приведет к увеличению как числа депутатов, так и муниципальных служащих примерно на 150–200 тыс. человек. В связи с этим встает проблема подготовки кадров, способных обеспечить нормальное функционирование органов местного самоуправления, то есть необходимо обучить около 160–180 тыс. человек, на что требуется около 3 млрд. рублей.

Для обеспечения подготовки муниципальных кадров представляется необходимым:

- разработать целевую федеральную программу (подпрограмму) подготовки и переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих Российской Федерации до 2010 года, осуществить ее финансирование и реализацию;

- ускорить принятие федерального закона Российской Федерации «О муниципальной службе».

Следующей важной проблемой является финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления.

В результате принятия ФЗ №131 и ФЗ №95 был определен:

- исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов местного значения для муниципальных образований каждого типа (для поселений – 27 полномочий, для муниципальных районов – 24 полномочия, для городских округов – 32 полномочия).

Кроме того, закон предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления полномочиями органов государственной власти, но при условии предоставления субвенций из федерального бюджета.

Значительная часть полномочий органов местного самоуправления является бюджетоемкими, то есть высокочрезвычайными. К таким полномочиям в первую очередь следует отнести полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и физической культуры, промышленности, энергетики и строительства, транспорта и связи, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций местного масштаба.

Исходя из высокочрезвычайности полномочий органов местного самоуправления одной из основных целей ФЗ №131 было создание финансовых условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

С этой целью в ФЗ №120 и ФЗ №95-н предусмотрено следующее:

- уточнение разграничения налоговых полномочий между органами власти всех уровней и порядка установления и введения в действие налогов и сборов;

- изменение состава и сокращение общего количества федеральных налогов и сборов (было 16, стало 19), региональных (было 7, стало 2), местных (было 5, стало 2);

- закрепление на постоянной основе налоговых доходов за муниципальными образованиями по нормативам, устанавливаемым федеральным законодательством.

Кроме того, федеральным законодательством утверждены четкие правила, закрепляющие органами власти субъектов РФ, часть федеральных налогов, поступающих в региональные бюджеты, и часть региональных налогов и за местными бюджетами. Эти правила предусматривают закрепление налоговых доходов за местными бюджетами на долговременной основе и по единым для всех муниципальных образований нормативам. На мой взгляд, это не в полной мере отвечает интересам сокращения дифференциации местных бюджетов по обеспечению собственными доходами и повышению заинтересованности органов местного самоуправления в росте налоговой базы и собираемости налогов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации детально регламентирует порядок оказания финансовой помощи местным бюджетам, предусматривает механизм изъятия «сверхдоходов» в форме отрицательных трансфертов. Однако уже на этапе подготовки к переходу на новый механизм межбюджетных отношений можно легко определить возможные проблемы введения этого механизма и существенные его недостатки.

В соответствии с вступившим в силу с 1 января 2005 года Федеральным законом от 20 августа 2004 года №120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривается предоставление с 1 января 2006 года межбюджетных трансфертов в виде дотаций из бюджетов субъектов Российской Федерации бюджетам поселений и муниципальным районам (городским округам), а также из бюджетов муниципальных



районов – бюджетам поселений через создаваемые соответственно региональные и районные фонды финансовой поддержки (статьи 137, 138 и 142.1 БК РФ).

Кроме того, предусмотрено перечисление в бюджеты субъектов Российской Федерации субвенций из местных бюджетов (поселений или муниципальных районов (городских округов) в виде «отрицательных трансфертов» исходя из законодательно установленных критериев (статья 142.2 БК РФ).

Вместе с тем в настоящее время есть необходимость уточнения механизмов перечисления «отрицательных трансфертов» и предоставления местным бюджетам вышеуказанной финансовой помощи, направленной на создание более благоприятного режима по ее оказанию.

Целесообразно начиная с 1 января 2006 года введение законом субъекта Российской Федерации «отрицательных трансфертов» в случае, если в отчетном году уровень трансфертов и налоговых доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений или уровень расчетной бюджетной обеспеченности местных бюджетов превышали уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации. Указанный уровень не может быть установлен ниже среднего соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта Российской Федерации уровня, увеличенного в 1,3 раза, в расчете на одного жителя, а не в 2 раза, как предусмотрено действующим законодательством.

Объем указанной субвенции для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не должен превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами местного бюджета (без учета доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) в расчете на одного жителя в последнем отчетном году и средним уровнем расчетных налоговых доходов в расчете на одного жителя в последнем отчетном году, увеличенным менее чем в 1,3 раза.

При этом при формировании и утверждении проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на период начиная с 2011 года уровень, установленный законом субъекта Российской Федерации и применяемый при определении объема «отрицательных трансфертов», подлежащих перечислению из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии со статьей 142.2 кодекса, не может быть установлен ниже двукратного среднего соответственно по поселениям или муниципальным районам (городским округам) данного субъекта Российской Федерации уровня в расчете на одного жителя.

Кроме того, целесообразно установить возможность полной или частичной замены дотаций как из регионального, так и из районного фондов финансовой поддержки устанавливаемыми законом субъекта Российской Федерации на срок не менее трех лет дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом в бюджет субъекта Российской Федерации.

Данные предложения позволят повысить эффективность оказания местным бюджетам финансовой помощи и сократить различие между ними по уровню их бюджетной обеспеченности.

Производимые в 2006 году изменения расходных обязательств органов местного самоуправления и налоговых доходов, поступающих в местные бюджеты, приводят к сокращению объема консолидированного бюджета муниципальных образований.

Доля местных бюджетов в объеме консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации сократится с 47,4 до 30%. В 2006 году произойдет сокращение расходных обязательств муниципалитетов в части финансового обеспечения учебного процесса в общеобразовательных школах, выплат жилищных субсидий населению, платежей за неработающее население и т.д. на общую сумму 470,8 млрд. рублей. При этом рост расходных обязательств предусматривается всего на 8,8 млрд. рублей. Таким образом, общий объем расходных обязательств муниципальных образований в 2006 году сократится на 462,0 млрд. рублей и составит, по оценкам, 747,2 млрд. рублей.

В 2006 году произойдет адекватное сокращение доходной базы местных бюджетов, в результате размер доходов местных бюджетов составит, по оценкам, 483,4 млрд. рублей. В результате в предстоящем году ожидается профицит местных бюджетов в сумме 6,3 млрд. рублей.

Для подготовки проектов местных бюджетов на 2006 год необходимо своевременно обеспечение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местно-



го самоуправления информацией о налоговой базе муниципалитетов. Эта информация может быть подготовлена Федеральной налоговой службой Российской Федерации после формирования общероссийского кодификатора административно-территориальных образований (ОКАТО) в соответствии с новым административно-территориальным делением. В этой связи соответствующим федеральным органам необходимо принять меры по формированию указанного кодификатора в срок не позднее 1 сентября 2005 года.

В целях формирования собственной налоговой базы Бюджетным кодексом Российской Федерации за местными бюджетами закреплён земельный налог и налог на имущество физических лиц. Для формирования обеспечения поступлений этих налогов в доход местных бюджетов органы местного самоуправления должны определить налогооблагаемую базу по данным видам налогов.

Вместе с тем в ряде муниципальных образований не завершена кадастровая оценка земель, что приведет к недопоступлению земельного налога в местные бюджеты.

Необходимо улучшить собираемость налога на имущество физических лиц. Реализация этой задачи может быть осуществлена только с учетом принятия поправок в Налоговый кодекс, предусматривающих введение института сборщиков налогов и сборов, осуществляющих прием от налогоплательщиков денежных средств в счет уплаты налогов (сборов), и их перечисление в бюджетную систему Российской Федерации.

Как было сказано выше, одним из основных направлений реформы местного самоуправления является унификация территориальной организации местного самоуправления во всех субъектах Федерации посредством повсеместного введения двухуровневой организации местного самоуправления. Реформа территориальной организации оказалась наиболее сложным разделом реформы местного самоуправления в целом, так как проводится на базе существующей множественности моделей территориальных организаций местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Поэтому именно здесь возникают наиболее сложные проблемы, требующие неотложных решений. Одним из таких важных вопросов является разграничение обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с реорганизацией муниципальных образований и вытекающего из этого правопреемства.

Законом об общих принципах организации местного самоуправления предусмотрено утверждение Правительством Российской Федерации оснований разграничения обязательств органов местного самоуправления, возникающих в порядке правопреемства, а также порядка и сроков составления передаточного (разделительного) акта. Правила разграничения обязательств муниципальных образований и составления передаточного акта были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года №903.

При этом органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществляющих на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов Российской Федерации, с даты, начиная с которой указанные органы местного самоуправления приступают к исполнению полномочий в соответствии с положениями части 5 статьи 84 настоящего Федерального закона.

Однако эта важная для формирования местных бюджетов работа может быть не закончена к началу 2006 года в связи с поздними сроками (до 1 ноября 2005 года) формирования новых органов местного самоуправления.

Важным моментом функционирования местных бюджетов в 2006 и последующие годы является обеспечение контроля.

Правовые основы для функционирования контрольных органов муниципальных образований заложены в статьях 151, 152, 157, 265, 270 Бюджетного кодекса РФ, статье 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

В соответствии с нормами части 2 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие в структуре органов ме-



стного самоуправления контрольного органа муниципального образования не является обязательным, однако в условиях проведения реформы местного самоуправления, реформы бюджетного процесса создание контрольного органа муниципального образования является целесообразным и необходимым шагом на пути к обеспечению постоянного и независимого контроля за средствами местного бюджета и муниципальной собственностью.

Органам местного самоуправления представляется целесообразным определять правовое положение и порядок создания контрольного органа муниципального образования исходя из численности населения муниципального образования. В том случае, если численность населения муниципального образования превышает 30 тыс. человек, целесообразно создание в таком муниципальном образовании контрольного органа, действующего на постоянной основе и обладающего правами юридического лица, то есть контрольно-счетной палаты муниципального образования. В случае, если численность населения муниципального образования свыше 100 человек, но не превышает 30 тыс. человек, целесообразно создание в таком муниципальном образовании контрольного органа, входящего в структуру представительного органа местного самоуправления, то есть ревизионной комиссии представительного органа муниципального образования. Этот орган мог бы формироваться как из специалистов, имеющих статус муниципальных служащих, так и из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе. В последнем случае члены ревизионной комиссии не должны на деле иметь полномочия по самостоятельному проведению контрольных мероприятий и осуществляют их посредством привлечения на долгосрочной основе аудиторских организаций, отдельных специалистов.

Срок полномочий назначаемых представительным органом муниципального образования должностных лиц контрольного органа (председателя, аудиторов, инспекторов) не может быть меньше или равен сроку полномочий депутатов представительного органа муниципального образования очередного созыва. Только при таком подходе возможно обеспечить независимость и ответственность в работе контрольного органа муниципального образования.