

УДК 332.14(470)

© С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева и др.

Проблемы реализации полномочий местных органов власти

В предыдущем номере журнала была опубликована часть доклада «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации», подготовленного под руководством д.э.н. С.Д. Валентей и д.ю.н. Т.Я. Хабриевой коллективом авторов: к.э.н. Е.И. Александрова, д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.ю.н., проф. В.И. Васильев, к.ю.н. В.И. Лафитский, д.э.н., проф. Л.Н. Лыкова, к.э.н. А.В. Одинцова. В докладе предпринята одна из первых в отечественной науке попыток осуществить системный анализ результатов начального этапа муниципальной реформы. Предложены механизмы повышения ее результативности. Аргументируется необходимость более широкого концептуального обоснования данной реформы. Ниже публикуется с согласия авторов еще один из разделов доклада.

Полномочия органов местного самоуправления, их состав; финансовое, правовое и информационное обеспечение.



**Сергей Дмитриевич
ВАЛЕНТЕЙ**

доктор экономических наук,
профессор,
руководитель Центра
экономики федеративных
отношений Института
экономики РАН



**Талия Ярулловна
ХАБРИЕВА**

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ, директор Института
законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

Одна из главных возможностей повышения социально-экономической эффективности муниципальной реформы связана с *уточнением круга собственных и передаваемых полномочий*, исполняемых органами местного самоуправления разного уровня, с порядком их регулирования, финансирования и пр.

Начнем с *собственных полномочий*.

Функциональное назначение местного самоуправления заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем главным образом малых групп и конкретных граждан. Это требует безусловного учета местных условий и возможностей, а также демократических процедур, обеспечивающих непосредственное осуществле-

ние гражданами права участвовать в управлении публичными делами и на этой основе способствующих повышению эффективности управления.

Из этого исходил, надо полагать, Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», когда определял в качестве вопросов местного значения «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования». Понятие «жизнеобеспечение» имеет весьма широкое содержание. Возможность применить его к функциональному назначению местного самоуправления позволяет термин «непосредственное». Непосредственное — значит прямое, без посредников, ближай-

шее и т. д. Вопросы непосредственного жизнеобеспечения, как правило, связаны с оказанием или организацией оказания социальных услуг данному гражданину или группе граждан, проживающим в соответствующем муниципальном образовании.

Именно таковыми должны были быть результаты решений большинства вопросов местного значения, перечень которых устанавливался в первоначальной редакции Федерального закона № 131. Это электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топ-

ливом, народное образование, здравоохранение, дороги, транспортные услуги, первичные меры пожарной безопасности, создание условий для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, библиотеки, охрана местных объектов культурного наследия, физкультура, спорт, работа с молодежью и др. Но вскоре к этим вполне традиционным самоуправленческим вопросам прибавили много других, плохо соотносимых с идеей развития местного самоуправления.

В числе этих вопросов – организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств (Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ); организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий (Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ); содействие в развитии сельскохозяйственного производства, расширение рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ).

Всего сейчас в ведении органов местного самоуправления поселения находится 34 вопроса местного значения; органов местного самоуправления муниципального района – 32; органов местного самоуправления городского округа – 39. Все ли эти вопросы имеют действительно местное значение? Все ли они связаны напрямую с услугами населению? Наконец, можно ли считать, что в соответствии с принципом subsidiarity они (главным образом включенные в перечень вопросов местного значения в последнее время) могут быть решены наиболее эффективным образом?

Во-первых, ответ зависит от особенностей конкретного круга муниципальных образований. Во-вторых, подход к конкретизации полномочий муниципальных органов управления должен быть гибче, нежели реализованный в Федеральном законе № 131.

Так, нельзя, например, полностью исключать местное самоуправление из числа субъектов, имеющих возможность участвовать в осуществлении политики инновационного развития российской экономики.

Следует отметить и избыточные, явно не свойственные местному самоуправлению задачи, включенные в число вопросов местного значения.

Конечно, муниципальные органы управления *не могут оставаться вне решения вопросов общегосударственного значения*¹. Но исполнение государственных полномочий (в российских условиях они могут передаваться местному самоуправлению как с федерального, так и с регионального уровня) не должно превращаться в обременительную повинность, препятствующую реализации муниципалитетами их основных обязательств перед населением².

В соответствии с замыслом муниципальной реформы, в статусе самостоятельных муниципальных образований будут функционировать не только малые поселки и пр., но и крупные города, столицы субъектов Федерации, города – миллионники, университетские центры, многие из которых являются признанными центрами промышленного, научно-технического и инновационного развития общегосударственного значения.

Муниципальными образованиями (городскими округами) являются и наукограды России, хотя их права в данной сфере регулируются отдельным законом. Полагаем, что важным условием эффективного проведения политики инновационной переориентации российской экономики могло бы стать рассмотрение вопроса о наделении данной группы муниципальных образований необходимыми полномочиями и ресурсами поддержки различных форм инновационной деятельности. Сюда относится также организация тесного взаимодействия между соответствующими органами исполнительной власти субъекта Федерации и местной администрации на началах четкого разграничения полномочий и «зон» ответственности в сфере инвестиционно-структурной и инновационной политики.

Однако закрепленная федеральным законодательством система доходных (налоговых) источников местных бюджетов в преимущественной мере строится с акцентом на налогах, имеющих своей базой доходы и имущество граждан, а не объемах хозяйственной, тем более инновационной деятельности на территории. Это дестимулирует интерес местных администраций к инновационному обновлению местной производственной базы. Сказанное касается и полномочий органов местного самоуправления, среди которых нет так или иначе связанных с развитием и поддержкой инновационной деятельности (даже несмотря на многочисленные поправки и дополнения, внесенные в соответствующие статьи Федерального закона № 131). Правда, закон не запрещает муниципалитетам исполнять и финансировать полномочия, выходящие за рамки «вопросов местного значения». Однако такие действия на практике сопровождаются ограничениями, прежде всего, финансово-бюджетного характера, что заставляет даже крупные муниципалитеты воздерживаться от активного участия в решении данного круга проблем, хотя отдельные позитивные примеры все же имеются (например, г. Новосибирск).

По нашему мнению, помимо наукоградов, муниципальные образования на основе крупных городов (университетские центры и пр.) также должны получить дополнительные полномочия на активное участие в развитии и поддержке инновационной деятельности (право на преференции реальным участникам инновационного процесса; на софинансирование перспективных разработок; на создание муниципальных фондов венчурного финансирования; на создание и обустройство муниципальных научных парков и технополисов; на целевое содействие малым инновационным предприятиям; на оказание информационно-маркетинговой поддержки различным субъектам инновационной деятельности; на участие в подготовке кадров инновационных менеджеров и пр.).

Конституционная концепция наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями предполагает:

- решение, прежде всего, вопросов местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ);
- возможность (не обязательность) наделения государственными полномочиями указанных органов;

- ограничение этой возможности отдельными государственными полномочиями;

- передачу необходимых для осуществления данных полномочий материальных и финансовых средств;

- особый, включающий государственный контроль, режим осуществления переданных полномочий (более жесткий, чем режим решения вопросов местного значения);

□ наделение государственными полномочиями производится только законом (ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Такова особенность российского местного самоуправления, которое наряду с вопросами местного значения призвано по закону заниматься и отдельными государственными полномочиями. В принципе государство для реализации этих полномочий могло бы создавать на местах свои дополнительные управленческие структуры. Однако, избегая усложнения управленческих процедур и раздувания своего аппарата «на местах», государство (в лице как федеральных, так и региональных органов власти) передает некоторые полномочия органам местного самоуправления.

Предусматривая эту возможность, Конституция РФ содержит правовые гарантии против *названной передачи*, способной помешать осуществлению местным самоуправлением его главной конституционной функции — решения вопросов местного значения. Но приходится констатировать, что конституционные положения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выполняются не в полной мере и не в соответствии с буквой и духом Основного Закона.

Федеральный закон №131-ФЗ о возможности, альтернативности наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями *даже не упоминает*, прямо устанавливая, что отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, если иное (т. е. осуществление этих полномочий поселенческими муниципалитетами) не определено федеральным законом или законом субъекта Федерации. Устанавливается порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями и контроля за их осуществлением. Предусматривается возможность органов государственной власти давать обязательные для органов

местного самоуправления предписания, регулирующие осуществление переданных государственных полномочий. Более того, предусматривается ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц не только при нарушении закона, но и в случае ненадлежащего осуществления ими переданных государственных полномочий (ст. 72). Ответственность за ненадлежащее осуществление государственных полномочий по смыслу 73 и 74 статей ФЗ № 131 наступает в виде роспуска представительного органа или отрешения от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения. Таким образом, осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления, по сути, *поставлено выше* выполнения ими функций, ради которых они создавались.

Что касается конституционного понятия отдельных государственных полномочий, то законодатель, пользуясь недостаточно формализованным смыслом этого понятия, расширяет их число так, что они, в сущности, *перестают быть отдельными*. В этом отношении характерно следующее.

Во-первых, федеральные органы государственной власти могут наделять органы местного самоуправления полномочиями, которые сочтут нужными, причем в ряде отраслевых федеральных законов прямо указывается на возможность передачи конкретных полномочий органам местного самоуправления.

Во-вторых, установлено общее правило: если федеральные органы государственной власти передают какие-либо полномочия региональным органам, те в принципе могут их передавать дальше — органам местного самоуправления. Иногда об этом прямо указывается в федеральном законе. Характерный пример — Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», допускающий передачу полномочий по государственной регистрации актов гражданского состоя-

Например, в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (в ред. от 31 декабря 2005 г.) говорится, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области охраны атмосферного воздуха; согласно Лесному кодексу РФ муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов; в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (в ред. от 30 июня 2006 г.) органы местного самоуправления могут получать отдельные государственные полномочия по ведению государственного земельного кадастра; на основании Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» полномочия Российской Федерации по осуществлению воинского учета на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты, передаются органам местного самоуправления поселений и городских округов и др. Справедливости ради надо отметить, что некоторые из указанных полномочий связаны с обеспечением условий (природных) жизни населения. Но большинство – нет.

ния органам государственной власти субъектов Федерации с возможностью дальнейшей их передачи органам местного самоуправления.

В-третьих, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определил, что из 69 полномочий органов государственной власти субъектов Федерации 48 могут быть переданы органам местного самоуправления. Одна часть этих полномочий прямо или косвенно связана с обеспечением условий жизни жителей муниципальных образований, оказанием им социальных услуг. Но другая их часть никакого отношения к функциональной природе местного самоуправления не имеет, например осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и т. д.

Последними по времени правовыми актами, направленными на расширение участия органов местного самоуправления

в решении государственных дел, были федеральные законы от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее – Федеральный закон № 199-ФЗ), от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с разграничением полномочий» (далее – Федеральный закон № 258-ФЗ), от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Данными актами предусмотрено право органов местного самоуправления осуществлять государственные полномочия, которые им не переданы, но участие в осуществлении которых предусмотрено федеральными законами³. Эти права по своему содержанию в основном отвечают функциональному назначению местного самоуправления. Но форму, в которую они облечены, нельзя признать совершенной.

Сомнения относительно того, что основное направление развития российского местного самоуправления определяется в соответствии с его объективным функциональным назначением, подтверждаются также и правоприменительной практикой. К настоящему времени органам местного самоуправления передан не один десяток государственных полномочий, главным образом, законами субъектов Федерации. В Красноярском крае принято 27 законов по таким вопросам, в Новгородской области – 16, в Ставропольском крае и Томской области – по 13 и т. д.

Надо признать, что большинство этих полномочий связаны с оказанием социальной помощи отдельным категориям граждан, организацией специализированной медицинской помощи населению, бесплатным дошкольным образованием и т. д. Когда готовился и принимался Федеральный закон №131-ФЗ, *предполагалось*, чтобы часть полномочий, передаваемая органам государственной власти, была затем возвращена местному самоуправлению, но уже *в другом качестве* – в качестве отдельных государственных полномочий.

Таким путем намечалось решить две задачи. С одной стороны, подкрепить эти полномочия с финансовой стороны в расчете на то, что они будут финансироваться с уровня субъектов Федерации, а с другой – ужесточить режим реализации, сделать бо-

лее строгим их выполнение. Что касается финансирования, то задача решена отнюдь не в должной мере. Переданные полномочия плохо обеспечиваются денежными и материальными средствами. Зато удалось ввести исполнение этих полномочий под строгий государственный контроль.

Но проблема заключается не только в этом.

Функции муниципальных органов власти формируются путем передачи на места полномочий не только Российской Федерации, но и субъектов Федерации. В результате они оказываются наделенными такими государственными полномочиями, которые трудно сочетаются с задачами местного самоуправления. Причем эти полномочия, как правило, чрезвычайно объемны.

Например, Законом Томской области от 13 апреля 2006 г. №75-ОЗ органы местного самоуправления наделены полномочиями по государственной поддержке сельскохозяйственного производства. В соответствии с Законом муниципалитеты должны заниматься реализацией мероприятий, направленных на развитие предпринимательства в сфере сельского хозяйства, в том числе на развитие малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе; разработкой текущих и среднесрочных планов развития сельскохозяйственного производства; содействием обеспечению оптимальных технологических и экономических условий развития ресурсо- и энергосберегающих технологий в сфере сельскохозяйственного производства; сбором производственных, финансово-экономических и ценовых показателей деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей; сбором, обработкой и анализом бухгалтерской и иной отчетности сельскохозяйственных организаций; предоставлением субсидий на поддержку реализации сельскохозяйственной продукции; предоставлением субсидий по сохранению и повышению плодородия земель сельскохозяйственного назначения в части внесения органических удобрений и т. д.

Закон Иркутской области от 30 ноября 2005 г. №96-ОЗ наделил органы местного самоуправления государственными полномочиями в области охраны труда, установив при этом, что муниципалитеты должны заниматься:

- координацией и методическим руководством работой служб охраны труда в организациях, независимо от их организационно-правовых форм, расположенных на территории муниципального образования;
- организацией обучения и проверки знания работников, включая руководителей и специалистов в области охраны труда;
- анализом состояния условий и охраны труда, причин несчастных случаев на производстве и профессиональной заболеваемости на территории муниципального образования;
- организацией учета потребностей в средствах индивидуальной защиты, работа без применения которых запрещена соответствующими нормативными правовыми актами;
- обследованием соответствия условий труда государственным требованиям охраны труда в организациях, расположенных на территории муниципальных образований, в целях осуществления исполнительным органом государственной власти области по управлению в сфере труда и охраны труда государственной экспертизы условий труда по запросам работодателей.

Подобного рода отдельных государственных полномочий, которыми можно наделить муниципалитеты, у Федерации и ее субъектов очень много. И если хотя бы половина из них будет передана органам муниципальной власти, на второй план будут отодвинуты вопросы местного значения, поскольку именно на их осуществление муниципальные органы будут вынуждены тратить основные силы под страхом реальной ответственности за невнимание к их реализации или за ненадлежащее их выполнение. Естественно, это лишит смысла существование местного самоуправления как самостоятельного организационно-властного института с собственной сферой деятельности⁴.

Полагаем, что объем обязательных к исполнению переданных государственных полномочий должен быть **законодательно ограничен**, например, в пределах 25% от общих расходов местного бюджета. Передаваемые государственные полномочия выше этого порога «принимаются» и реализуются органами местного самоуправления **только** на добровольной основе с восполнением органам муниципального управления не только полной «стоимости» передаваемых полномочий, но и дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

Существенное значение для дальнейшего повышения результативности муниципальной реформы имеет **совершенствование налогово-бюджетного процесса** на уровне местных финансов (включая сферу межбюджетных отношений на субрегиональном уровне). Здесь возможны меры как тактического, так и стратегического характера.

Тактически возможно и необходимо в ближайшей перспективе принять меры к укреплению собственной (гарантиро-

ванной) налоговой базы местных бюджетов всех уровней, до предела снизив уровень их искусственной дотационности.

В частности, наш анализ предварительных итогов реформы подводит к мысли о целесообразности некоторого расширения полномочий субъектов РФ по использованию **дифференцированных нормативов** передачи на долговременной основе (без ограничения сроков) в местные бюджеты долей налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ. Целесообразно также закрепить положение, при котором Федерация была бы вправе регулировать порядок передачи субъектом РФ налоговых источников на местный уровень (единые нормативы, дифференцированные нормативы и пр.) только по федеральным налогам. Порядок передачи на местный уровень части поступлений от региональных налогов должен определяться субъектами РФ, что должно создать большие стимулы к саморазвитию и отдельных территорий, и каждого региона в целом.

Далее, следует рассмотреть вопрос о целесообразности и допустимости (в соответствии со ст. 12 Налогового кодекса РФ) расширения прав органов местного самоуправления **в области налогового администрирования**:

- изменение ставок по местным налогам;
- более гибкое использование льгот по местным налогам с прекращением практики установления льгот по местным налогам федеральным законодателем (или компенсации установленных таким образом льгот за счет федерального бюджета);
- введение ограниченной федеральным законом надбавки к федеральным и/или региональным налогам (на единую налоговую базу). В наибольшей мере для этой цели в настоящее время подходит налог на доходы физических лиц (НДФЛ).

По мнению многих местных руководителей, нужно увеличить постоянный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, поскольку в настоящее время в этом заключен самый значительный источник роста доходов местных бюджетов.

Для усиления стимулирующей роли данного налога в отношении конкретных муниципальных образований — его получателей — разумно разрешить субъектам Федерации совместно с налоговыми органами разрабатывать и реализовывать систему зачисления НДС в местные бюджеты **по месту проживания работников** (реализация территориального принципа учета и зачисления НДС).

В перспективе имеет смысл рассмотреть также вопрос об отнесении транспортного налога, в части налога, уплачиваемого физическими лицами, к **числу местных налогов** и зачислению поступлений от него в местные бюджеты, поскольку транспортный налог в настоящее время представляет собой разновидность поимущественных налогов. По своему статусу и порядку уплаты транспортный налог, уплачиваемый физическими лицами, близок к местному налогу на имущество физических лиц и земельному налогу. Представляется целесообразным провести разграничение транспортного налога на уплачиваемый физическими лицами, с зачислением этих поступлений в доход местных бюджетов, и транспортный налог, уплачиваемый юридическими лицами, сохранив сложившийся порядок зачисления. Действующая бюджетная классификация такое разграничение производит, соответственно, есть возможность дифференциации поступлений между бюджетами.

Стратегически можно рассмотреть несколько альтернативных вариантов действий, так или иначе ориентированных на расширение полномочий субъектов Федерации по адаптации системы местного самоуправления и ее налогово-бюджетной базы к специфическим условиям каждого из регионов России. Прежде всего, это касается права на формирование «экономически осмысленной» системы местного самоуправления и местных бюджетов, отвечающей реальным условиям и финансово-бюджетным возможностям конкретного субъекта Федерации. В первую очередь, это относится к праву на регули-

рование региональной сети поселенческих муниципалитетов и поселенческих бюджетов. Практически это означает, что выгоды от введения самостоятельных местных (поселенческих) бюджетов должны быть **соизмерены с издержками** такого шага и — что немаловажно — с возникающими рисками, в частности, неэффективного использования и даже утраты (хищения) бюджетных средств. Такое предложение имеет под собой реальные экономические основания.

В теории и практике налогообложения утвердилось понятие «цена налога». Налог не вводится, если издержки его взимания выше или хотя бы равны ожидаемой сумме поступлений по нему. Соответственно, выгоды от введения самостоятельных местных, особенно поселенческих бюджетов также **должны быть изначально тщательно оценены**⁵.

В этой связи требует нормативно-правового закрепления система критериев целесообразности или эффективности формирования сети местных бюджетов, непосредственно связанных **с территориальным устройством** сети муниципальных образований. В этом плане относительно конкретных местных бюджетов могут быть применены такие критерии, как:

- > минимальная сумма гарантированных (закрепленных) налоговых доходов⁶ в год;
- > минимальный процент от среднего уровня по субъекту Федерации (или по муниципальному району) душевой обеспеченности поселений поступлениями по гарантированным (закрепленным) налоговым доходам за последние 3 года;
- > максимально допустимая доля (процент) расходов, обеспечивающая эффективное управление муниципальными финансами, к абсолютной сумме гарантированных (закрепленных) налоговых доходов соответствующего бюджета в год⁷.

На основе названных выше или иных возможных критериев целесообразно рекомендовать всем субъектам РФ провести анализ налогового потенциала поселений и выделение трех групп муниципальных районов:

1) финансово стабильные и высокообеспеченные районы;

2) финансово среднеобеспеченные районы;

3) финансово низкообеспеченные районы.

В последующем в районах, относимых к *первой группе* (до 3/4 поселений, отвечающих названным выше критериям), мы предлагаем сохранить всю сеть поселенческих бюджетов, а району передать все полномочия по их финансовой поддержке. В районах, относимых ко *второй группе* (в пределах 30 – 50% поселений, отвечающих названным выше критериям), следует сформировать выборочную или «очаговую» сеть местных бюджетов – районный центр плюс еще 3 – 4 финансово наиболее сильных поселений. Все прочие муниципалитеты должны финансироваться на основе смет. Району в этом случае также следует передать все полномочия по финансовой поддержке поселений при обязательстве выдерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов и основными видами бюджетных услуг в поселениях с бюджетами и в поселениях со сметным принципом финансирования. В районах, относимых к *третьей группе* (менее 25 – 30% поселений, отвечающих названным выше критериям), должен функционировать только районный бюджет, а все муниципалитеты должны финансироваться на основе смет. Району при этом вменяется в обязанность выдерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов в поселениях, финансируемых на основе смет.

Полагаем, что мониторинг, проведенный по данной или близкой к ней системе критериев, выявит значительное число местных (прежде всего поселенческих) бюджетов, являющихся «балластом» бюджетной системы страны. Речь идет о высокодотационных местных бюджетах, не формирующих экономическую базу реального местного самоуправления и потому не играющих значимой роли в управлении экономическими и социальными процессами на местах. Однако ликвидация подобных местных бюджетов, естественно, сократит и число действующих муниципальных образований, особенно поселенческого уровня. При известных обстоятельствах это может быть воспринято как отступление от идей реформы. Можно ли преодолеть это противоречие, т. е. отказаться от экономически неэффективных элементов бюджетной системы, не ликвидируя формально необходимые населению выборные органы местного самоуправления? Полагаем, что здесь имеется несколько возможных путей.

Один из них – изъятие из законодательства положения о том, что «каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет)», и замена его формулой: «Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет), а при невозможности его формирования и исполнения – иной установленный законодательством источник финансового покрытия закрепленных расходных полномочий». Данный шаг позволил бы, *сохранив* систему «низовых» муниципалитетов, *исключить* необходимость создания экономически несостоятельных и практически на 100% дотационных местных бюджетов, наличие которых порождает неоправданное возрастание административно-управленческих затрат⁸.

Возможен и иной вариант – передача муниципальным образованиям на уровне поселений исполнения своего бюджета на районный уровень, если его бюджет выходит за рамки предельной дотационности. Даже если такое обязательство не будет закреплено в законе, то по многим

В частности, практика местного самоуправления демократических государств Западной Европы связывает местное самоуправление с *правом* и реальной способностью выборных органов местного самоуправления самостоятельно решать значительный круг публичных дел. Это предполагает в обязательном порядке наличие местного бюджета, который органы местного самоуправления *самостоятельно* формируют, утверждают и исполняют. Эти положения закреплены в Европейской хартии местного самоуправления, которую Российская Федерация ратифицировала в 1998 году.

Названное выше предложение можно считать также и противоречащим Конституции РФ, где в ст. 132 записано, что «органы местного самоуправления самостоятельно... формируют, утверждают и исполняют местный бюджет». Правда, такая конституционная формулировка представляется более мягкой и из нее прямо не следует, что *всякое* муниципальное образование обязано иметь свой бюджет, а отсутствие такового в принципе исключает идею реального местного самоуправления. Если же считать, что Конституция РФ однозначно связывает местное самоуправление с местным бюджетом, значит, в равной мере противоречащей ей выступает практика насильственного и по сути – крайне формального учреждения местного самоуправления и местных бюджетов на территориях с практически «нулевой» налоговой базой.

причинам (в том числе и организационного свойства) практика муниципального управления может в массовом масштабе пойти по пути такой передачи, например, на основе допускаемых законом специальных соглашений.

Применительно к сфере *межбюджетных отношений* все налогово-бюджетные составляющие муниципальной реформы следует последовательно корректировать. Основой этой корректировки является гипотеза, согласно которой усиление стимулирующей функции межбюджетных отношений в направлении наращивания налогового потенциала муниципалитетов, своевременной и полной мобилизации ими бюджетных доходов, рационального расходования бюджетных средств и пр. не обеспечивается в наибольшей мере дополнительными «поощрительными вливаниями» из вышестоящих бюджетов. Главный рычаг подобного стимулирования – экономически обоснованное разграничение на постоянной основе расходных полномочий и максимально соответствующих им доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном механизме межбюджетного регулирования, не стимулирующем иждивенчество на местах.

В этой связи принципиально важно решить вопрос о законодательном закреплении не возможности, а *обязательности* замены дотаций, исчисленных на формализованной основе⁹, отчислениями в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов по дополнительным (дифференцированным) нормативам, устанавливаемым на временной основе, как на очередной финансовый год, так и на среднесрочную перспективу.

Целесообразно также *упразднение* регионального фонда финансовой поддержки поселений. Подобный шаг логически вытекает из предложенной выше дифференциации муниципальных районов с позиции целесообразности организации в их границах поселенческих муниципалитетов и их бюджетов. С точки зрения такой дифференциации более обеспеченные муниципальные районы способны принять на себя функцию финансовой поддержки поселений. В прочих же муниципальных районах создание поселенческих бюджетов экономически не оправданно.

Сомнения вызывает и содержащаяся в новом законодательстве *методология финансового выравнивания* на субрегиональном уровне на основе показателей нало-

гового потенциала с запретом на использование данных о фактических и предполагаемых доходах и расходах соответствующих муниципальных образований. В связи с объективными сложностями проведения такого расчета (отсутствие достоверной информации о налогоплательщиках, удовлетворительной кадастровой оценки земли, объектов недвижимости и др.) достоверность определения налогового потенциала конкретного муниципального образования очень невелика. При этом ошибки в расчетах могут привести к завышению ожидаемых налоговых поступлений и, соответственно, к снижению нормативов отчислений от региональных налогов и сборов и финансовой помощи из регионального бюджета. А это может привести к формированию недостаточной доходной части бюджета муниципалитета, к критическому снижению объема и качества муниципальных услуг для населения.

Следующая крупная проблема — это **регулирование отношений муниципальной собственности**.

С учетом возможностей, предоставляемых последними по времени поправками¹⁰ в Федеральный закон № 131, следует проработать механизмы оптимизации использования муниципального имущества с акцентом: на сохранении необходимого круга муниципальных предприятий и учреждений; на создании дополнительных возможностей расширения предпринимательской деятельности; на использовании муниципального имущества как фактора привлечения инвесторов и пр.

Процесс межмуниципального разделения имущества, порождающий проблемы управленческого и финансово-бюджетного плана, **следует остановить**. Поселения должны быть только **ответственными пользователями** по отношению к объектам муниципального имущества — с правом присвоения арендных платежей, но без пра-

ва отчуждения этой собственности в той или иной форме (продажа, залог и пр.). Это поможет остановить тенденцию утраты экономически и социально значимых объектов муниципальной собственности, создав устойчивые финансовые источники и бюджетные механизмы ее функционирования.

Далее следует указать на необходимость завершения разделения **имущественных объектов и земельных участков** между собственностью федеральной, субъектов РФ, городских округов, муниципальных районов, а также поселений, входящих в состав муниципальных районов¹¹. Для обеспечения сбора местных налогов (в первую очередь земельного и налога на имущество физических лиц) важно обеспечить в полном объеме **обязательную регистрацию** этого имущества, что повысит наполняемость местных бюджетов. Это потребует новых подходов, включая применение новых информационных технологий. Кроме того, для полного и справедливого взимания налога на землю и превращения его в экономически значимый инструмент необходимо, чтобы кадастровая оценка земель приблизилась к их реальной рыночной стоимости (сегодня кадастровая оценка занижена относительно рыночной до 95 раз)¹².

Еще одной важной проблемой является **статус городов-столиц субъектов РФ и других крупных городов России**. За десятилетия советского и постсоветского периода практика управления внутригородскими территориями неоднократно пересматривалась. Внутригородские районы то вводились, то упразднялись, то укрупнялись, то разукрупнялись. По-видимому, в каждой модели организации такого управления есть и свои плюсы, и свои минусы. В этом смысле представляется неоправданным предусмотренный реформой единообразный подход, нацеленный на ликвидацию внутригородских муниципальных образо-

ваний. Этот подход не оставляет никаких возможностей для оптимизации систем внутригородского управления с учетом специфики каждого крупного города России, а также мнения его населения.

Данный круг вопросов предлагается урегулировать дополнительной статьей к Федеральному закону № 131. В ней целесообразно зафиксировать возможность или даже обязательность создания внутригородских муниципальных образований в городах с населением 1 млн. человек и выше, а также возможность их создания (на основе референдумов) в городах с населением от 300 (или 500) тыс. человек до 1 млн. человек. При этом на городской округ – внутригородское муниципальное образование не следует распространять сформулированную в законе для системы «муниципальный район – поселение» схему разграничения доходных и расходных полномочий. Не следует вводить в закон и особую статью по вопросам местного значения внутригородского муниципального образования. В каждом случае эта проблема должна решаться представительным органом управления городского округа (города), принимающим решение о создании внутригородских муниципальных образований, их границах, доходных и расходных полномочиях и пр.

Наконец, нуждается в существенном совершенствовании **информационно-статистическая база** муниципальной реформы. Сегодня нет единства мнений даже в том, что, собственно, следует понимать под термином «*муниципальная статистика*». То ли это блок данных относительно функционирования конкретного муниципального образования или их совокупности в границах конкретного субъекта Федерации, то ли особый институт сбора и обработки информации, действующий в рамках местных администраций (т. е. дополнительно к орга-

нам государственной статистики). Формально Федеральный закон № 131 возлагает на муниципальные образования ответственность (полномочия по решению вопросов местного значения) за организацию сбора статистических показателей, характеризующих состояние их экономики и социальной сферы, а также предоставление указанных данных органам государственной власти. По сути, такая ответственность не что иное, как посылка к повсеместному созданию органов муниципальной статистики, однако нынешняя финансово-бюджетная ситуация в муниципалитетах делает это малореальным.

Между тем постановлением Росстата от 29 декабря 2006 года установлен обширный перечень показателей, которые характеризуют состояние экономики и социальной сферы муниципального образования и которые должны представляться органами местного самоуправления органам государственной власти. Штатных единиц и финансовых средств для выполнения таких статистических работ в муниципалитетах нет. Кроме того, органы местного самоуправления не могут получить ни от органов государственной статистики, ни от хозяйствующих субъектов, ни от налоговых органов всех необходимых исходных данных для формирования статистических показателей по муниципальному образованию. Это приводит к искажению показателей, используемых при определении налоговой базы и потенциальных доходов местных бюджетов, а также к существенным затруднениям при разработке комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований.

К сожалению, ситуация не была исправлена с принятием Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской

Федерации». Этот акт не содержит определения понятия «муниципальная статистика», не определяет основы ее организации и финансирования.

Полагаем, что переходный период в реализации муниципальной реформы должен завершиться не формальным подведением ее итогов, а анализом, фиксирующим как позитивные достижения, так и очевидные недостатки и просчеты. Результатом может быть либо *решение о продлении переходного периода*, либо разработка системы механизмов по последовательному устранению возникших проблем путем решения следующих групп задач.

Первое. Во всех развитых странах муниципалитеты решают общегосударственные проблемы. Но это не препятствует исполнению ими основных обязательств перед населением. Данный принцип в России нарушен. И главная причина здесь в том, что проблема распределения полномочий, а следовательно, власти является одной из самых болезненных. И особенно болезненна она в обществах, находящихся в состоянии перехода. Последнее, однако, не снимает необходимости сокращения объема переданных полномочий, ныне реализуемых на муниципальном уровне.

Второе. Дотационность местных бюджетов имеет место и в мировой практике. Но она не носит таких масштабов, как в России, поскольку общепризнано, что исполнение муниципалитетами собственных полномочий предполагает наличие собственной (гарантированной) налоговой базы. Анализ показал наличие реальных возможностей снижения в стране уровня искусственной дотационности муниципалитетов. Это возможно: путем некоторого расширения полномочий субъектов РФ по использованию дифференцированных нормативов передачи на долговременной основе в местные бюджеты долей налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъек-

тов РФ; путем расширения прав муниципалитетов в области налогового администрирования и пр. Однако реализация названных механизмов предполагает известную корректировку модели реформы.

Третье. Неспособность многих муниципалитетов реализовывать собственные полномочия обусловлена тем, что при их образовании не были оценены выгоды от введения самостоятельных местных, особенно поселенческих бюджетов. Снять проблему можно путем нормативно-правового закрепления системы критериев, обеспечивающих оценку эффективности создания сети местных бюджетов, связанных с территориальным устройством сети муниципальных образований. На основе избранной системы критериев нужно провести мониторинг, позволяющий выявить местные бюджеты, являющиеся «балластом» бюджетной системы страны.

Четвертое. Основой объективной экспертизы любого проекта является достаточность информации. Относительно статистического обеспечения хода муниципальной реформы можно констатировать отсутствие в России муниципальной статистики. Решить предписанную законом задачу по созданию такой статистики муниципалитеты не в состоянии. Это могут совместно осуществить органы управления Российской Федерации и ее субъектов. Их деятельность в данной области должна быть направлена, прежде всего, на формирование системы индикаторов (критериев) оценки эффективности органов местного самоуправления (по аналогии с Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825, утвердившим Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

(Публикуется по тексту доклада «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации», Москва, 2008.)

Примечания

¹ Делегирование государственных полномочий на муниципальный уровень управления в различных формах практикуется в большинстве стран мира.

² По данным Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления за 2006 г., в социальной сфере государственные полномочия передали на муниципальный уровень 55 субъектов Федерации, в том числе ЗАГСы, нотариаты, архивы – 49 субъектов Федерации; лицензирование алкогольной продукции – 22; административные комиссии – 33 субъекта Федерации: здравоохранение – 17; регулирование тарифов на тепло, газ, городской транспорт – всего 6 субъектов Федерации; управление лесным и земельным фондом, ведение градостроительных и земельных кадастров и т. д. – 16 субъектов Федерации; управление жилищным фондом и охрана труда – 16; в сфере образования – 13 субъектов Федерации (см.: Федеральное Собрание Российской Федерации. Комитет ГД по вопросам местного самоуправления. Аналитический Вестник. – 2006. – № 1. – С. 54).

³ Они связаны с мерами социальной помощи и поддержки отдельных категорий граждан, с созданием условий для осуществления деятельности по реализации прав местных национально-культурных автономий, с оказанием содействия национально-культурному развитию народов России, с нотариатом, опекой и попечительством и др.

⁴ Этот процесс уже наметился. Так, анализ структуры расходов местных бюджетов показывает, что местные власти часто занимаются реализацией не столько собственных, сколько переданных им полномочий. По итогам 2006 г. расходы на выполнение переданных государственных полномочий среди муниципальных образований составили 29%, в том числе для муниципальных районов – более 40%.

⁵ Как уже отмечалось, попытка одномоментно имплантировать в бюджетную систему страны сотни и даже тысячи практически стопроцентно дотационных местных бюджетов, прежде всего поселенческого уровня, серьезного позитивного эффекта не дала. Предвидя такой поворот и стремясь избежать распыления бюджетных ресурсов муниципального управления, ряд регионов предприняли попытку сформировать систему местного самоуправления за счет сети только городских округов (Сахалинская, Свердловская области).

⁶ Гарантированные или закрепленные налоговые доходы – местные налоги, закрепленные заданным уровнем бюджета, плюс гарантированные законом доли иных налогов.

⁷ В окончательном виде эти критерии, с учетом местных условий, должны устанавливаться законом субъекта РФ.

⁸ У этого предложения много противников, полагающих, что изъятие собственного бюджета противоречит законодательству, а также ключевым признакам организации местного самоуправления. Это, по их мнению, сведет к нулю преимущества муниципального управления по сравнению с ранее действовавшими назначаемыми местными администрациями.

⁹ По подушевому принципу или в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 18 октября 2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

¹¹ Сказанное касается и кадастровой оценки земель, внесения данных о земельных участках в земельный кадастр, составляющий базу обеспечения налоговых органов сведениями по исчислению земельного налога.

¹² См.: Федеральное Собрание Российской Федерации. Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления. Аналитический Вестник. – 2006. – № 1. – С. 64.