

**Институт экономики переходного периода
Дальневосточный НИИ рынка**

Научные труды № 121Р

**Реализация реформы
местного самоуправления
в Хабаровском крае**

**Москва
ИЭП
2008**

УДК [332.1:352.075](571.620)(066)"2004/2007"
ББК 66.3(2Рос-4Хаб),124я54+65.9(2Рос-4Хаб)я54
Р31

Реализация реформы местного самоуправления в Хабаровском крае / [Стародубровская И. (рук. авт. коллектива) и др.]. - М.: ИЭПП, 2008. - 187 с.: ил. - (Научные труды / Ин-т экономики переходного периода; № 121Р). - Авт. указаны на обороте тит. л. - ISBN 978-5-93255-263-6.

И. Стародубровская, Ирина Викторовна

Агентство СІР РГБ

Авторский коллектив:

Введение, заключение – Стародубровская И. (руководитель авторского коллектива); глава 1 – Хрусталева А., Быстрицкий С., Дубинина Е.; глава 2 – Стародубровская И., Миронова Н., Славгородская М., Быстрицкий С., Евстегнеева О.; глава 3 – Славгородская М., Быстрицкий С., Дубинина Е.

В настоящем исследовании представлен анализ реализации муниципальной реформы местного самоуправления в Хабаровском крае. Рассматриваются особенности географического и социально-экономического положения Хабаровского края и их влияние на реформирование местного самоуправления, подробно анализируется ход реформы в 2004–2007 гг., изучаются системы межбюджетных отношений в крае и финансовое положение муниципальных образований. Кроме анализа реформы местного самоуправления на общерегиональном уровне, в работе также описывается ситуация с организацией деятельности местных органов власти в отдельных районах.

Implementation of the municipal reform in Khabarovsk Krai

Authors:

Introduction, conclusion – Starodubrovskaya I. (team leader); Chapter 1 – Krustaleva A., Bystritsky S., Dubinina E.; Chapter 2 – Starodubrovskaya I., Mironova N., Slavgorodskaya M., Bystritsky S., Evstegneeva O.; Chapter 3 – Slavgorodskaya M., Bystritsky S., Dubinina E.

This publication is dedicated to the analysis of the municipal reform implementation in Khabarovsk Krai. The authors analyze the features of geographical and socio-economic state of the Khabarovsk Krai their influence on the municipal reform process. The authors also analyze in detail the municipal reform in 2004–2007 investigate interbudgetary relations in the Khabarovsk Krai and the financial state of municipalities. This publication includes description of how local authorities organize their activities in certain districts.

JEL Classification: H0, H2, H7

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

УДК [332.1:352.075](571.620)(066)"2004/2007"
ББК 66.3(2Рос-4Хаб),124я54+65.9(2Рос-4Хаб)я54

ISBN 978-5-93255-263-6

© Институт экономики переходного периода, 2008
© Дальневосточный научно-исследовательский институт рынка при Минрегионе России

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Условия реализации реформы местного самоуправления в Хабаровском крае.....	8
1.1. Социально-экономическое положение Дальнего Востока	9
1.2. Влияние географического положения Дальнего Востока на удорожание бюджетных услуг	18
1.3. Социально-экономическое положение Хабаровского края.....	20
1.4. Факторы, определившие территориальные основы местного самоуправления в Хабаровском крае	28
1.5. Выводы.....	46
Глава 2. Реализация реформы местного самоуправления в Хабаровском крае.....	49
2.1. Организация подготовки и проведения реформы местного самоуправления в Хабаровском крае	49
2.2. Территориальная организация местного самоуправления.....	54
2.3. Система органов местного самоуправления	60
2.4. Распределение полномочий между муниципальными районами и поселениями.....	76
2.5. Формирование экономических основ местного самоуправления.....	80
2.6. Ход муниципальной реформы в Хабаровском районе Хабаровского края (case study).....	91
2.7. Выводы.....	109
Приложение. Характеристика численности управленческого персонала и расходов на управление, а также влияющих на них факторов в муниципальных районах и поселениях Хабаровского края, 2007 г.....	113

Глава 3. Особенности системы межбюджетных отношений в Хабаровском крае	115
3.1. Структура межбюджетных трансфертов	118
3.2. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.....	129
3.3. Дотации поселениям	147
3.4. Обеспечение местных бюджетов налоговыми доходами.....	154
3.5. Распределение доходов между региональными и местными бюджетами	162
3.6. Выводы	166
Заключение	169
Список использованных источников	175

Введение

Муниципальная реформа, связанная с принятием Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», характеризуется достаточно серьезными региональными особенностями. Сталкиваясь со схожими вызовами, субъекты Федерации ищут различные пути решения проблем, порождаемых реформой местного самоуправления. Особенно существенное воздействие на ход реформы региональная специфика стала оказывать после принятия в сентябре 2005 г. поправок в законодательство о местном самоуправлении, предусмотревших установление до 1 января 2009 г. переходного периода, в рамках которого темпы и масштабы реализации реформы, в первую очередь (но не только) применительно к вновь созданным поселениям, определялись на региональном уровне.

Приближение завершения переходного периода делает все более актуальной задачу анализа механизмов реализации реформы на различных территориях, инструментов решения проблем, возникших в ходе проведения преобразований, особенностей подходов к тем или иным аспектам реформирования. Именно на основе комплексного изучения хода реформы, рассмотрения примеров лучшей и худшей практики, оценки различных путей решения тех или иных вопросов, а также выделения тех проблем, к которым так и не было найдено адекватного подхода, возможно обеспечить совершенствование механизмов реализации муниципальной реформы за рамками переходного периода.

С этой точки зрения изучение хода муниципальной реформы в Хабаровском крае представляет значительный интерес, обусловленный следующими причинами.

Во-первых, Хабаровский край представляет собой чрезвычайно разнообразную территорию с точки зрения природно-климатических и географических условий, в чем-то схожую с Российской Федерацией в целом. Все это оказывает существенное влияние на сложившуюся систему расселения и ее динамику. В крае имеются как мало-, так и густонаселенные территории; как терпящие население,

так и растущие населенные пункты. Подобное разнообразие позволяет рассмотреть реализацию муниципальной реформы в условиях различных систем расселения, определить, насколько фактор расселения влияет на ход реформы и в чем выражается данное влияние.

Во-вторых, в Хабаровском крае двухуровневая структура местного самоуправления сложилась еще в дореформенный период, хотя поселения и не обладали всеми признаками муниципального образования, в частности местными бюджетами и муниципальным имуществом. Это повышает ценность опыта края по реализации муниципальной реформы в двух отношениях. С одной стороны, в отличие от регионов, где подавляющая часть поселений относится к вновь созданным, в Хабаровском крае трудности с реализацией муниципальной реформы в гораздо меньшей степени можно объяснить отсутствием опыта организации муниципального управления на уровне поселений и другим временным фактором, связанным с начальным этапом внедрения крупных преобразований. С другой стороны, в условиях наличия достаточно длительной практики функционирования поселенческого уровня власти более четко, чем в регионах с подавляющим большинством вновь созданных поселений, проявляются управленческие стратегии органов местного самоуправления, различия в их подходах к определению приоритетов, организации деятельности и мобилизации ресурсов для решения вопросов местного значения поселений.

В-третьих, Хабаровский край относится к регионам – пионерам муниципальной реформы, где федеральное законодательство о местном самоуправлении было полностью внедрено с 1 января 2006 г. В результате к моменту проведения исследования в крае уже был накоплен опыт организации подготовки и реализации муниципальной реформы. Детально проработанная нормативно-правовая база в данной сфере, а также наличие системы мониторинга муниципальной реформы и доступность его результатов были важнейшими факторами, позволившими сформировать адекватную информационную базу для проведения исследования.

Особенностью данного проекта являлось также то, что он проводился в содружестве с Дальневосточным научно-исследовательским

институтом рынка. Объединение усилий московских экспертов с коллегами из изучаемого региона позволило существенно обогатить проведенное исследование, получить доступ к большому объему информационных и аналитических материалов, а также объединить взгляд на опыт Хабаровского края изнутри и извне региона и рассмотреть происходящие процессы с различных, взаимодополняющих сторон.

Глава 1. Условия реализации реформы местного самоуправления в Хабаровском крае

Расположенный в самом центре Дальневосточного федерального округа, Хабаровский край во многом повторяет как его географическое положение, так и структуру экономики и расселения. Отдаленность от центральных районов страны делает процессы, происходящие на Дальнем Востоке, определяющими в жизнедеятельности Хабаровского края. Дальневосточный федеральный округ с точки зрения экономико-географических показателей можно назвать миниатюрной копией Российской Федерации. Как и Российская Федерация в мире, Дальневосточный федеральный округ занимает первое место в стране по площади территории. И в России в целом, и на Дальнем Востоке отчетливо прослеживается асимметрия системы расселения – сеть крупных населенных пунктов и плотно заселенных районов расположена в южной части территории. Стоит также отметить, что общей чертой страны и округа является наличие двух основных центров системы расселения и экономического потенциала. Так, если в Российской Федерации лидерами социально-экономического развития являются Москва и Санкт-Петербург на западе страны, то на Дальнем Востоке эта картина зеркально отразилась в Хабаровске и Владивостоке.

Комплекс исторических, географических и социально-экономических факторов накладывает заметный отпечаток на ход реализации реформы местного самоуправления в Хабаровском крае. Влияние этих факторов находит отражение в формировании территориальных основ местного самоуправления, в установлении границ и наделении статусом муниципальных образований. Природно-климатические факторы совместно со сложившейся транспортной сетью региона во многом определяют степень удорожания предоставления бюджетных услуг в муниципальных образованиях. В данной главе будут рассмотрены условия и факторы, формирующие среду реализации реформы местного самоуправления, равно как и факторы, оказывающие на нее непосредственное влияние.

1.1. Социально-экономическое положение Дальнего Востока

Дальневосточный федеральный округ (ДФО) расположен в восточной части России. В его состав входят 9 субъектов Федерации: Амурская область, Еврейская автономная область, Камчатский край, Магаданская область, Приморский край, Сахалинская область, Хабаровский край, Чукотский автономный округ и Республика Саха (Якутия). На Дальнем Востоке нашел отражение процесс укрупнения регионов. До марта 2008 г. в состав федерального округа как самостоятельный субъект входил Корякский автономный округ, однако с 1 марта 2008 г. он был объединен с Камчатской областью.

Дальневосточный федеральный округ – самый большой среди федеральных округов Российской Федерации, его площадь равна 6169,3 тыс. кв. км, что составляет около 36,1% территории России. Больше половины территории округа приходится на самый крупный субъект РФ – Республику Саха (Якутия) (3083,5 тыс. кв. км), в число крупнейших регионов также входят Хабаровский край и Чукотский автономный округ (см. *табл. 1.1*).

Таблица 1.1

Состав Дальневосточного федерального округа на 01.01.2007

	Площадь, тыс. кв. км	Доля от площади РФ, %	Численность населения на 01.01.2007, тыс. чел.	Доля населения РФ, %
1	2	3	4	5
Российская Федерация	17 098,2	100	142 221	100
Дальневосточный федеральный округ	6 169,3	36,1	6 509	4,58
Республика Саха (Якутия)	3 083,5	18,0	950	0,67
Приморский край	164,7	1,0	2 006	1,41
Хабаровский край	787,6	4,6	1 405	0,99
Амурская область	361,9	2,1	875	0,62
Камчатская область	464,3	2,7	347	0,24
В том числе Корякский автономный округ*	292,6	1,7	23	0,02

Продолжение таблицы 1.1

1	2	3	4	5
Магаданская область	462,5	2,7	169	0,12
Сахалинская область	87,1	0,5	521	0,37
Еврейская автономная область	36,3	0,2	186	0,13
Чукотский автономный округ	721,5	4,2	50	0,04

* В связи с тем что в исследовании используются данные на 01.01.2007, помимо данных по Камчатской области приводятся данные по Корякскому автономному округу, который на этот момент был самостоятельным субъектом Федерации.

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

Помимо обширной территории, отличительной особенностью округа является выход к двум океанам – Северному Ледовитому на севере и Тихому на востоке, что выгодно сказывается на транспортно-географическом положении, предоставляет расширенные возможности для развития судоходства и морских промыслов. Однако из-за того, что в зимний период большая часть портов замерзает и проводка судов может осуществляться лишь с использованием ледоколов, это существенно удорожает доставку грузов в северные территории.

На 1 января 2007 г. численность населения Дальневосточного федерального округа составляла 6509 тыс. чел.¹, или 4,6% населения России (см. *табл. 1.2*). Из них 2006 тыс. чел. проживают в Приморском крае, 1406 тыс. – в Хабаровском, 950 тыс. – в Республике Саха (Якутия). Таким образом, Дальний Восток является наименее заселенным федеральным округом страны. Из-за огромной площади территории Дальневосточного федерального округа и малой людности по показателю плотности населения он находится на последнем месте в Российской Федерации. Средняя плотность населения в нем составляет всего лишь 1,05 чел./кв. км, в то время как средний показатель для России – 8,32 чел./кв. км. Для сравнения: плотность населения во втором наименее заселенном федеральном округе, Сибирском, более чем в 3 раза выше – 3,8 чел./кв. км. В самом Дальневосточном федеральном округе наиболее высокая плотность населения

¹ См.: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

наблюдается в южных регионах – в Приморском крае, Сахалинской области и Еврейской автономной области (12,2, 6 и 5,2 чел./кв. км соответственно). Наименее заселенными являются северные и северо-восточные территории округа – самая низкая плотность населения наблюдается в Чукотском, Корякском автономных округах и в Республике Саха (Якутия). Плотность населения Хабаровского края выше, чем в среднем по Дальневосточному федеральному округу (1,7 чел./кв. км), однако также существенно ниже среднероссийского показателя. Это объясняется тем, что основные населенные пункты – Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре – расположены в южной части края, а северные районы остаются практически неосвоенными.

Неоднородность освоения и заселения территории Дальнего Востока находит отражение также в законодательных актах Российской Федерации и, как следствие, в формировании системы управления и административно-территориального устройства. Так, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р на территории Дальневосточного федерального округа насчитывается 64 муниципальных района, отнесенных к территориям с низкой плотностью населения, расположенные большей частью в северной части округа. Из них 12 районов расположены в Хабаровском крае. В то же время в округе имеется 12 муниципальных районов с высокой плотностью населения – они расположены в южной части округа, в Амурской области и Приморском крае.

В условиях близости Дальневосточного региона к основным мировым центрам расселения – к Китаю, Японии, Корею – недостаточная заселенность и освоенность округа создает дополнительные проблемы для региона. Значительный перепад плотности населения по разные стороны границы, а также различные уровни социально-экономического развития создают экономические стимулы для сотрудничества, но в то же время обостряют проблемы миграции и межнационального взаимодействия. В частности, существенные различия в плотности населения северного Китая и Дальнего Востока способствуют интенсивному переселению выходцев из Китая в приграничные регионы. В результате в регионе интенсивными тем-

пами развиваются торговля и сфера услуг, причем основная рабочая сила в этих отраслях иностранная. В то же время это обостряет меж-национальные конфликты в приграничных районах. Кроме того, возможность иметь тесные связи с соседними государствами способствует укреплению торгово-экономических связей и развитию логистического бизнеса.

Таблица 1.2

Основные характеристики населения Дальнего Востока

Регион	Численность населения на 01.01.2007, тыс. чел.	Сокращение численности населения, 1990–2006 гг.		Плотность населения, чел./кв. км	Доля городского населения, %
		%	тыс. чел.		
В целом по РФ	142221	–4,1	–6053	8,3	73,0
В целом до ДФО	6509	–19,3	–1555	1,1	74,2
Республика Саха (Якутия)	950	–15,1	–169	0,3	64,5
Приморский край	2006	–13,2	–304	12,2	75,4
Хабаровский край	1405	–13,5	–220	1,8	80,6
Амурская область	875	–17,0	–179	2,4	65,6
Камчатская область	347	–27,6	–132	0,7	79,6
В том числе Корякский автономный округ	23	–39,5	–15	0,1	26,9
Магаданская область	169	–56,1	–216	0,4	94,8
Сахалинская область	521	–27,1	–194	6,0	77,9
Еврейская автономная область	186	–15,1	–33	5,1	66,1
Чукотский автономный округ	50	–68,4	–108	0,1	66,5

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

Помимо слабой освоенности, Дальневосточный федеральный округ отличается наиболее интенсивным среди федеральных округов сокращением численности населения в постсоветский период. Так, с 1990 по 2006 г. население региона сократилось на 1555 тыс. чел. (19,3%), тогда как сокращение населения России в целом составило 4%. В абсолютных значениях убыль населения была выше лишь в Северо-Западном федеральном округе, где с 1990 по 2006 г. стало на 1761 тыс. жителей меньше (–11,5%). Снижение численности наблюдалось во всех регионах Дальневосточного федерального округа, особенно в северных территориях. Так, например, наиболее высокими темпами оно сокращалось в Чукотском автономном округе (–68,4% за 1990–2006 гг.), в Магаданской области (–56,1%), в Корякском автономном округе (–39,5%). Однако наибольшая абсолютная убыль населения наблюдалась в более развитых южных регионах, в Приморском и Хабаровском краях (за период 1990–2006 гг. численность населения уменьшилась на 304 и 220 тыс. чел. соответственно).

Дальний Восток также отличается более высоким, чем в среднем по России, уровнем урбанизации – 74,2% против 73%. Такая картина является следствием истории колонизации Дальневосточного региона, а также изменения структуры расселения в постсоветский период, когда отмечалось наиболее интенсивное переселение из сельской местности в города в границах региона. Самая высокая доля городского населения наблюдается в Магаданской области – здесь в городах проживает 94,8% всего населения региона. Высокой урбанизированностью также отличаются Хабаровский край и Камчатская область. В этих регионах горожане составляют 80,6 и 79,6% населения соответственно.

Помимо высокой доли городского населения, на Дальнем Востоке отчетливо выделяются два основных центра населения и экономики. Расположенные в Хабаровском и Приморском краях Хабаровск и Владивосток с населением 577,4 и 580,8 тыс. чел. соответственно делят между собой звание крупнейшего города региона. Неравномерность расселения по территории, а также разница в возможностях трудоустройства в различных территориях способствуют

ускорению процессов миграции из сельских районов в крупные города, а также усиливают контраст между северными и южными территориями. Всего в регионе насчитывается 10 городов с населением более 100 тыс. чел., из них столичные функции выполняют 7 – Хабаровск, Владивосток, Якутск, Благовещенск, Петропавловск-Камчатский, Южно-Сахалинск, Магадан. Крупнейшими городами также являются Комсомольск-на-Амуре – второй по численности город Хабаровского края, Находка и Уссурийск в Приморском крае.

Как видно из *табл. 1.3*, столицами большинства регионов Дальневосточного федерального округа являются города с численностью населения более 100 тыс. чел. Исключение составляют Биробиджан – столица Еврейской автономной области с населением 11,5 тыс. чел. и Анадырь – столица Чукотского автономного округа, численность населения которого составляет 74,7 тыс. чел. При этом обращает на себя внимание, что, несмотря на то что большая часть населения регионов Дальнего Востока проживает в крупных городах, эти города существенно меньше, чем города европейской части России. Среди крупнейших городов округа нет городов-миллионников, т.е. городов с численностью населения более 1 млн чел. Размер крупнейших городов Дальнего Востока сопоставим с такими городами, как Ярославль, Оренбург, Рязань, Пенза, которые обычно рассматриваются как города «второго эшелона» по своему социально-экономическому потенциалу.

Таблица 1.3

Крупнейшие города Дальневосточного федерального округа

	Численность населения на 01.01.2007, тыс. чел.
1	2
Владивосток	580,8
Хабаровск	577,4
Комсомольск-на-Амуре	271,6
Якутск	245,6
Благовещенск	209,1
Петропавловск-Камчатский	195,1
Южно-Сахалинск	173,2

Продолжение таблицы 1.3

1	2
Находка	170,0
Усурийск	153,9
Магадан	100,2
<i>Справочно: города, по численности населения сравнимые с крупнейшими городами Дальнего Востока</i>	
Ярославль	604,0
Оренбург	529,6
Рязань	512,2
Пенза	509,2

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели городов 2007.

По объему валового регионального продукта Дальневосточный федеральный округ находится на последнем месте в Российской Федерации (см. *табл. 1.4*). Так, суммарный ВРП всех регионов, входящих в округ, составил в 2005 г. 829 678,2 млн руб. Экономическими лидерами являются Приморский край (188 769 млн руб.), Республика Саха (Якутия) (185 173 млн руб.) и Хабаровский край (161 306 млн руб.) Темпы прироста ВРП большинства регионов Дальневосточного округа в последние годы оказывались ниже среднероссийских показателей. Исключение составляла только Сахалинская область.

История освоения Дальнего Востока неразрывно связана с динамикой развития транспортной сети региона. В условиях значительной отдаленности от основных центров расселения страны, а также изоляционистской политики государства решающую роль в освоении Дальнего Востока в XX в. сыграло строительство железнодорожных магистралей – Транссибирской и Байкало-Амурской. В настоящее время планируется строительство Амура-Якутской железнодорожной магистрали, призванной связать Россию и США через Берингов пролив. Важную роль в социально-экономическом развитии региона также играет речное судоходство: крупнейшие реки региона – Лена и Амур – судоходны на всем своем течении. Основными автомобильными трассами региона являются федеральная трасса Чита–Хабаровск, новая автотрасса Якутск–Магадан.

Таблица 1.4

Темпы прироста ВРП в 1995–2005 гг., %

	1995–2000	2000–2001	2001–2002	2002–2003	2003–2004	2004–2005
Российская Федерация	346,85	24,63	21,90	22,89	29,99	28,90
Дальневосточный федеральный округ	292,44	26,86	20,26	19,10	20,92	22,29
Республика Саха (Якутия)	321,16	23,14	14,06	15,50	15,44	20,64
Приморский край	224,09	17,29	32,96	23,24	27,63	23,94
Хабаровский край	364,83	23,30	26,48	15,11	14,63	20,98
Амурская область	229,10	48,40	17,07	16,37	20,77	19,34
Камчатская область	232,58	26,96	12,38	14,93	18,13	24,15
В том числе Корякский автономный округ		27,88	7,77	24,81	–1,31	17,25
Магаданская область	265,65	31,84	30,45	8,72	1,18	4,75
Сахалинская область	422,33	35,55	0,00	33,94	45,28	32,07
Еврейская автономная область	232,45	26,56	42,80	25,24	31,13	28,59
Чукотский автономный округ	196,93	76,64	46,23	32,95	–8,47	3,26

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

Дальний Восток отличается значительно более низкой, чем в среднем по России, густотой транспортной сети (см. табл. 1.5). Протяженность железных дорог составляет 13 км на 10 тыс. кв. км территории (в среднем по России этот показатель равен 50). Самое низкое значение наблюдается в Республике Саха (Якутия), что объясняется как большой площадью региона, так и его географическим положением и слабой освоенностью. Среди регионов Дальневосточного федерального округа наименее густая железнодорожная сеть наблюдается также в Хабаровском крае (27 км/10 тыс. кв. км, 69-е место в РФ). Самой густой на Дальнем Востоке сетью железнодорожных путей общего пользования обладает Еврейская автономная область (141 км/10 тыс. кв. км), что объясняется малой площадью данного субъекта Федерации.

Густота автодорожной сети Дальнего Востока также существенно ниже, чем в России в целом – 5,9 км на 1 тыс. кв. км против 35 км на 1 тыс. кв. км. Самая низкая плотность автодорог наблюдается в Корякском, Чукотском автономных округах и в Якутии. Самая густая автодорожная сеть – в Еврейской автономной области и в Приморском крае (42 и 43 км/1 тыс. кв. км), однако эти показатели ставят их лишь на 60-е и 58-е место среди субъектов РФ. При этом качество автомобильных дорог в субъектах Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, существенно различается. Для большинства регионов этого округа характерна более высокая, чем в среднем по России, доля автодорог с твердым покрытием. В частности, в Приморском крае этот показатель равен 98,4%, в Хабаровском крае – 94,7%, в Амурской области – 92,4%, в то время как в среднем по России значение этого показателя составляет 85,2%. Исключением являются Якутия и Сахалинская область, где твердым покрытием обладают не более 38,4% автодорог.

Таблица 1.5

Густота транспортной сети Дальнего Востока

1	Густота железнодорожных путей общего пользования		Густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием		Удельный вес автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности автодорог общего пользования	
	км на 10 000 кв. км территории	место, занимаемое в РФ	км на 10 000 кв. км территории	место, занимаемое в РФ	км на 10 000 кв. км территории	место, занимаемое в РФ
Российская Федерация в целом	50		35		85,2	
Дальневосточный федеральный округ	13	7	5,9	7	65,2	7
Республика Саха (Якутия)	0,5	77	3	80	38,4	85
Приморский край	95	51	43	58	98,4	12

Продолжение таблицы 1.5

1	2	3	4	5	6	7
Хабаровский край	27	69	6,1	75	94,7	31
Амурская область	81	57	22	65	92,4	41
Камчатская область			3,6	79	88,6	52
В том числе Корякский автономный округ			0,4	84	82,8	63
Магаданская область			4,8	78	93,1	39
Сахалинская область	92	54	11,4	73	40,0	84
Еврейская автономная область	141	38	42	60	96,6	22
Чукотский автономный округ			0,8	83	30,9	86

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

1.2. Влияние географического положения Дальнего Востока на удорожание бюджетных услуг

В качестве показателя, характеризующего различия в стоимости бюджетных услуг, можно рассмотреть индекс бюджетных расходов (ИБР) субъектов РФ, рассчитываемый Минфином России при определении дотаций регионам. В расчет ИБР включаются факторы, влияющие на дифференциацию расходов региональных бюджетов. Основными факторами, учитываемыми при расчете индекса, являются:

- особенности расселения населения по территории субъекта Федерации (удельный вес населения, проживающего в населенных пунктах с численностью менее 500 чел.);
- транспортная доступность субъекта Федерации, которая зависит от наличия районов с ограниченными сроками завоза товаров, с одной стороны, и от плотности дорог постоянного действия (железных дорог и автодорог с твердым покрытием) – с другой;
- наличие территорий, для которых установлены надбавки к заработной плате работников бюджетной сферы в связи со сложными условиями труда, в частности районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий;
- стоимость жилищно-коммунальных услуг.

Таким образом, основными факторами удорожания, учитываемыми при оценке дифференциации стоимости, являются показатели, прямо или косвенно характеризующие географическое положение субъектов РФ.

Для регионов Дальнего Востока характерен высокий уровень индекса бюджетных расходов (см. *табл. 1.6*). В среднем по Дальневосточному округу значение индекса составляет 3,32, что свидетельствует о том, что стоимость бюджетных услуг более чем в 3 раза превышает их стоимость в среднем по России. Если рассматривать отдельные регионы, то наименьшее значение индекса (1,21) свойственно для Приморского края, наибольшее (7,0) – для Чукотского автономного округа.

Индекс бюджетных расходов Хабаровского края составляет 1,65, более низкие значения наблюдаются лишь в Приморском крае, Еврейской автономной области и Амурской области. В случае с Дальним Востоком отчетливо прослеживается зависимость между географическим положением и ИБР – чем севернее расположен регион, тем выше индекс. Так, например, наибольшие значения наблюдаются в расположенных на Крайнем Севере Корякском и Чукотском автономных округах – 6,76 и 7,0 соответственно.

Столь высокие значения индекса бюджетных расходов регионов Дальнего Востока, безусловно, связаны с их географическим положением и природно-климатическими условиями. Большая площадь и расположение преимущественно в северных широтах снижают показатели транспортной доступности регионов, увеличивая время доставки грузов и повышая транспортные издержки. Так, например, в Камчатской области сообщение с северными районами осуществляется с помощью авиационного транспорта, на функционирование которого выделяются субсидии из областного бюджета. Также для районов Крайнего Севера с ограниченными сроками завоза грузов необходимо создание и поддержание системы северного завоза топлива, горюче-смазочных материалов и продовольствия. Это накладывает дополнительные расходы на функционирование перевалочных баз, формирование длительных запасов ресурсов. В дополнение к этому, в арктических районах страны существенно удлинен отопи-

тельный сезон. Так, например, в среднем по Чукотскому автономному округу он составляет 329 дней², достигая в некоторых районах 365 дней. В Хабаровском крае особые условия снабжения установлены для северных территорий.

Таблица 1.6

Индекс бюджетных расходов регионов Дальневосточного федерального округа в 2007 г.

Регион	ИБР
ДФО, в среднем	3,32
Республика Саха (Якутия)	4,42
Приморский край	1,21
Хабаровский край	1,65
Амурская область	1,45
Камчатская область	2,77
Магаданская область	4,33
Сахалинская область	2,27
Еврейская автономная область	1,38
Корякский АО	6,76
Чукотский АО	7,00

Источник: данные Министерства финансов РФ.

1.3. Социально-экономическое положение Хабаровского края

Хабаровский край (см. рис. 1.1.) расположен в юго-восточной части Дальнего Востока, омывается водами Охотского и Японского морей, граничит с пятью субъектами федерации: с Магаданской областью и Республикой Саха (Якутия) на севере, с Еврейской автономной областью и Китаем на западе, с Приморским краем на юге. Через проливы Татарский и Невельского граничит с о. Сахалин. Помимо основной, континентальной части, в состав края входят не-

² Закон Чукотского автономного округа от 16 октября 2007 г. № 121-ОЗ «Об утверждении региональной целевой программы «Государственная поддержка жилищно-коммунального хозяйства Чукотского автономного округа на 2008–2010 годы».

сколько островов, среди них самые крупные – Шантарские. Общая протяженность береговой линии – около 2500 км, включая острова – 3390 км. Территория Хабаровского края простирается с севера на юг на 1800 км, с запада на восток – на 125–750 км. Общая площадь края равна 787,6 тыс. кв. км, что составляет 4,5% территории России и 12,8% территории Дальневосточного федерального округа. Хабаровский край по площади занимает 3-е место среди субъектов РФ.

Значительная протяженность с севера на юг оказывает существенное влияние на климат и систему расселения Хабаровского края. По мере продвижения на север ухудшаются природные условия, падает плотность населения и сокращается число населенных пунктов. Основные населенные пункты расположены южнее 52 градуса с.ш., в долине р. Амур и ее притоков. Таким образом, сеть населенных пунктов, а также транспортная сеть края демонстрируют значительную неоднородность, находясь в зависимости от географических условий.

Все это нашло отражение в сформировавшейся структуре административно-территориального деления края. Среди 17 муниципальных районов есть как районы с малой площадью и высокой плотностью населения (например, Вяземский, Бикинский районы), так и районы с обширной незаселенной территорией (северные районы, Аяно-Майский, Тугуро-Чумиканский). Подобная неоднородность расселения по территории края позволяет проводить некоторые аналогии между Хабаровским краем и Российской Федерацией в целом, особенно в плане влияния природных условий на плотность населения и освоенность территорий.

Население края на начало 2007 г. составляло 1405,5 тыс. чел., из них 671,8 тыс. мужчин и 733,7 тыс. женщин (47,7 и 52,2% соответственно) (см. *табл. 1.7*). С 1990 г. численность населения Хабаровского края сократилась на 219,2 тыс. чел., в различные годы темпы сокращения численности составляли от 0,47 до 0,9% в год. Начиная с 1991 г. наблюдалась естественная убыль населения. Так, если в 1990 г. рождаемость и смертность составляли 15,1 и 9,2‰, то в 2006 г. эти показатели равнялись 11,0 и 14,9‰ соответственно.

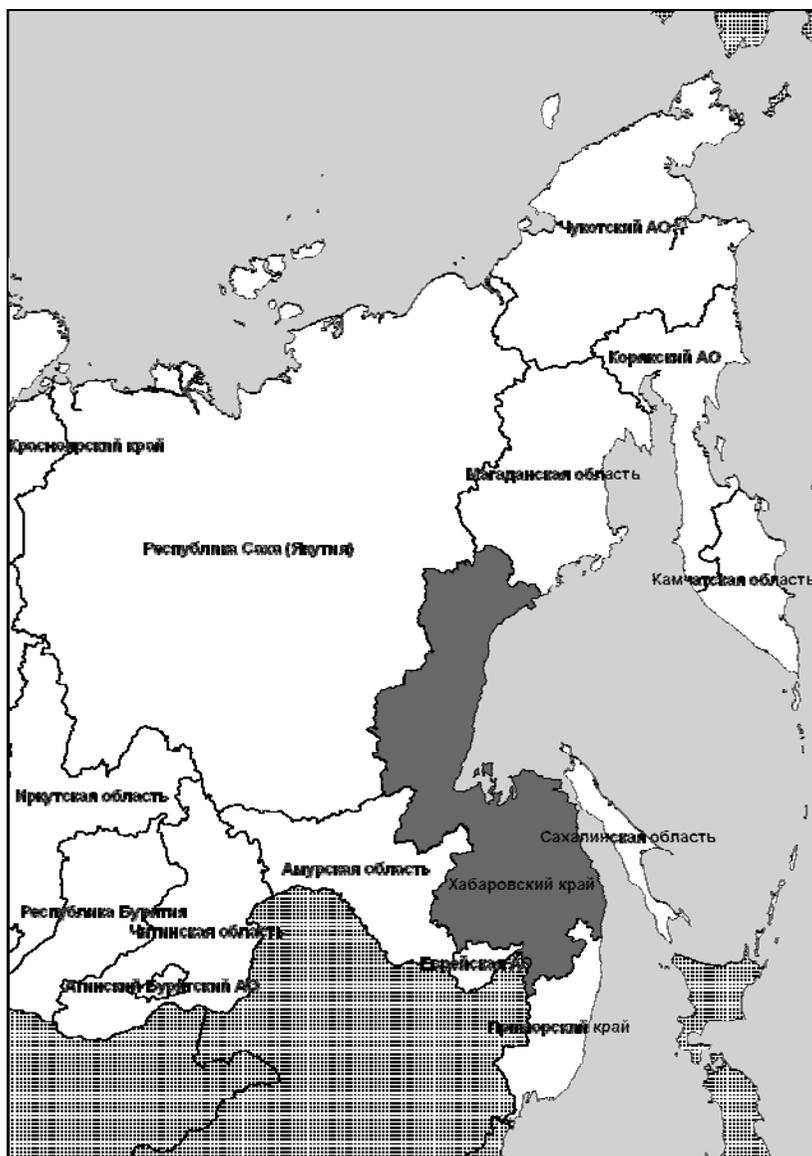


Рис. 1.1. Географическое положение Хабаровского края

Таблица 1.7

**Основные демографические показатели Хабаровского края за
1990–2006 гг.**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Численность населения (на конец года), тыс. чел.	1624,7	1543,7	1459,9	1446,1	1434,2	1427,0	1420,2	1412,2	1405,5
В том числе:									
мужчины	810,7	761,5	710,1	700,8	692,6	687,5	682,2	676,5	671,8
женщины	814,0	782,2	749,8	745,3	741,6	739,5	738,0	735,7	733,7
Из общей численности – население в трудоспособном возрасте, тыс. чел.	990,4	951,2	939,5	936,6	935,6	939,2	938,6	935,2	928,6
Число родившихся на 1000 чел. населения	15,1	9,4	8,5	9,4	10,0	10,8	11,3	10,9	11,0
Число умерших на 1000 чел. населения	9,2	13,3	14,1	14,9	15,6	16,3	16,0	16,3	14,9
Естественный прирост, убыль (–) на 1000 чел. населения	5,9	–3,9	–5,6	–5,5	–5,6	–5,5	–4,7	–5,4	–3,9
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, число лет:									
все население	67,01	62,67	63,03	62,47	62,12	61,71	62,18	61,89	63,67
мужчины	61,75	56,71	56,99	56,34	55,95	55,50	55,84	55,52	57,43
женщины	72,63	69,80	70,10	69,64	69,44	69,14	69,76	69,48	70,75

Источник: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации 2007.

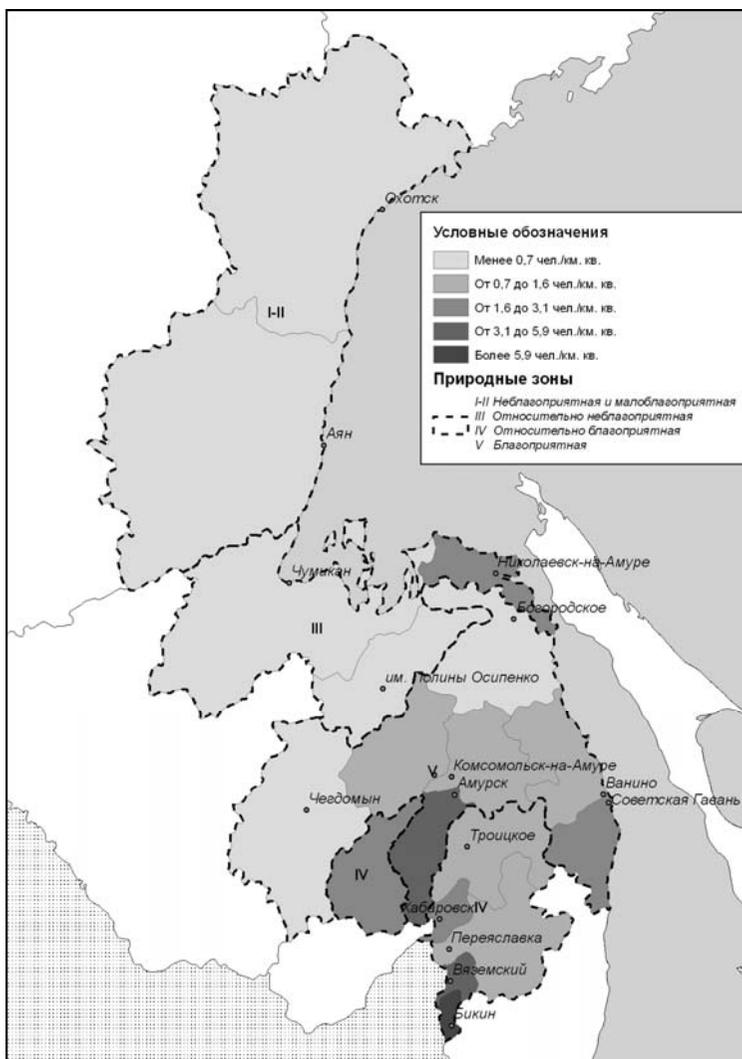
Средняя плотность населения в крае составляет 1,8 чел./кв. км, в северных и центральных районах региона она не превышает 0,1–0,2 чел./кв. км, что соответствует показателям Крайнего Севера (см. табл. 1.8). Только более южные, развитые районы заселены плотнее – от 1 до 6 чел./кв. км (см. рис. 1.2).

Таблица 1.8

Характеристика муниципальных районов Хабаровского края (на 01.01.2007)

Наименование муниципальных районов и городских округов	Численность населения района, чел.	Доля в общей численности Хабаровского края, %	Площадь, кв. км	Доля в общей площади Хабаровского края, %	Плотность населения, чел./кв. км
Муниципальные районы					
Амурский	71,2	5,08	16415,4	2,08	4,4
Аяно-Майский	2,8	0,20	167228,59	21,23	0,02
Бикинский	27,5	1,96	2482,75	0,32	11,2
Ванинский	40,6	2,89	25747,47	3,27	1,6
Верхнебуреинский	31,1	2,22	63560,84	8,07	0,5
Вяземский	25,3	1,80	4318,14	0,55	5,9
Комсомольский	31,8	2,27	25167,03	3,20	1,3
Район им. Лазо	49,6	3,54	31786,47	4,04	1,6
Нанайский	20	1,43	27644,34	3,51	1,8
Николаевский	38,4	2,74	17188,3	2,18	2,3
Охотский	10,5	0,75	158989,77	20,18	0,1
Район им. Полины Осипенко	6,1	0,43	34561,82	4,39	0,2
Советско-Гаванский	45,5	3,24	15533,96	1,97	3
Солнечный	35,9	2,56	31085,03	3,95	1,2
Тугуро-Чумиканский	2,5	0,18	96069,09	12,20	0,03
Ульчский	22,4	1,60	39128,29	4,97	0,6
Хабаровский	92,7	6,61	30013,77	3,81	3,1
Городские округа					
г. Хабаровск	577,4	41,16	386,35	0,05	1494,5
г. Комсомольск-на-Амуре	271,6	19,36	386,35	0,05	702,9

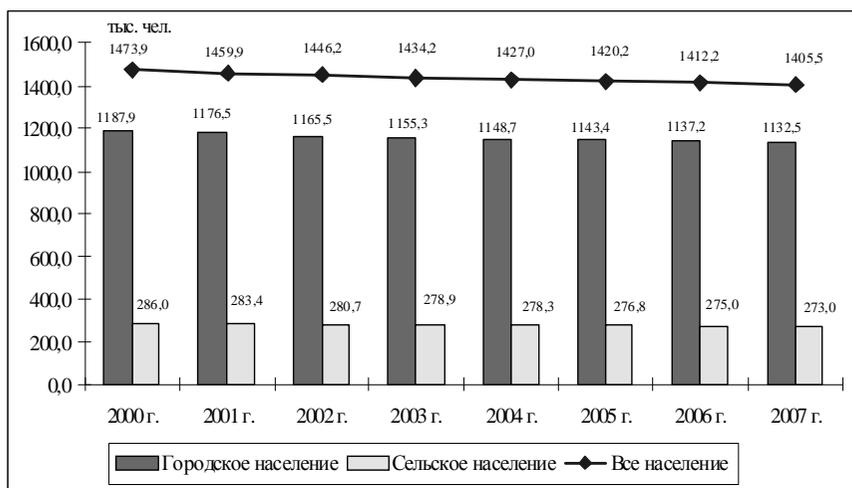
Источник: Статистический бюллетень «Численность населения Хабаровского края». Росстат, 2007.



Источник: Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации 2007.

Рис. 1.2. Плотность населения муниципальных районов Хабаровского края

Большая часть муниципальных районов края может быть отнесена к территориям с низкой плотностью населения. Наименее заселены Аяно-Майский и Тугуро-Чумиканский муниципальные районы, плотность населения в них не превышает 0,03 чел./кв. км. При этом это наиболее крупные по площади районы края, их площадь составляет 21,23 и 12,2% соответственно от всей территории Хабаровского края. В то же время численность проживающего в них населения в процентах от общей численности края является наименьшей. Наибольшая плотность населения наблюдается в юго-западных муниципальных районах края – Бикинском, Вяземском, Амурском, Хабаровском.



Источник: Статистический бюллетень «Численность населения Хабаровского края». Росстат, 2007.

Рис. 1.3. Динамика городского и сельского населения Хабаровского края

Для Хабаровского края, как и для Дальнего Востока в целом, характерна повышенная доля городского населения (см. *рис. 1.3*). Край входит в число наиболее высокоурбанизированных регионов России. Так, на начало 2007 г. в городах края проживало 1132,5 тыс. чел., или 80,6%³ населения, тогда как в среднем по России показатель урбанизации составлял 73%. В Дальневосточном федеральном округе более высокая урбанизация наблюдается лишь в Магаданской области (94,8%). Основу системы расселения края составляют 7 городов, 24 поселка городского типа и 425 сел.

Наиболее крупными населенными пунктами являются города:

- Хабаровск (577,4 тыс. чел.);
- Комсомольск-на-Амуре (271,6 тыс. чел.);
- Амурск (46,4 тыс. чел.);
- Советская Гавань (29,4 тыс. чел.);
- Николаевск-на-Амуре (26,0 тыс. чел.).

В двух крупнейших городах – Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре – проживает, таким образом, 61,4% всего населения и 75% городского населения края.

Сельское население проживает в основном в средних по размерам селах численностью 900 чел. и более; в 2006 г. таких сел насчитывалось 99, а общая численность проживающих в них была 188,2 тыс. чел. Остальные 84,8 тыс. чел. сельского населения рассредоточены по 327 малым селам, средней людностью 260 чел. (см. *табл. 1.9*).

Таблица 1.9

Размещение сельского населения Хабаровского края по группам сел (на 01.01.2007)

Численность населения, чел.	Число сел
1	2
1–5	47
6–10	12
11–25	21

³ 11-е место среди регионов РФ после Магаданской, Мурманской областей, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого АО, Кемеровской, Свердловской, Ярославской, Челябинской, Московской и Ивановской областей.

Продолжение таблицы 1.9

1	2
26–50	21
51–100	39
101–200	48
201–500	64
501–1000	70
1001–2000	55
2001–3000	12
3001–5000	9
Свыше 5000	5
Без населения	23
<i>Итого</i>	<i>426</i>

Источник: Статистический сборник «Сельские населенные пункты Хабаровского края (по данным органов местного самоуправления на 1 января 2007 г.)».

В национальном составе населения Хабаровского края преобладают русские (89,8%) и украинцы (3,4%), которые традиционно компактно проживают на юге края. Также в крае представлены нанайцы (0,8%), эвенки (0,3%), ульчи (0,2%), нивхи (0,2%), эвены (0,1%), удэгейцы (0,04%), негидальцы (0,04%), орочи (0,03%). Представители других национальностей составляют 5,1% населения.

1.4. Факторы, определившие территориальные основы местного самоуправления в Хабаровском крае

На сложившуюся систему административно-территориального деления края, а также на территориальные основы местного самоуправления края оказывают влияние *три основные группы факторов*, под воздействием которых в то же время формировалась система расселения Хабаровского края. К этим факторам относятся:

- исторические факторы;
- природно-географические факторы, в том числе различные климатические условия;
- экономические факторы.

Стоит отметить, что деление факторов на три группы во многом носит условный характер, так как они действуют совместно, в тесной зависимости один от другого. Так, например, история заселения края тесно связана с природно-географическими условиями, кото-

рые, в свою очередь, также обуславливают возникновение промышленных центров рядом с месторождениями полезных ископаемых.

Исторические факторы

Система расселения края в решающей мере формировалась под влиянием государственной политики заселения Дальнего Востока. Начало колонизации русскими Дальнего Востока датируется XVII в., когда в 1632 г. был заложен Якутск, а в 1647 г. казаки вышли к побережью Охотского моря. Однако дальнейшая экспансия была прервана стремительно набравшей силу китайской империей Цин, которая в 1689 г. вынудила Россию подписать Нерчинский договор, запрещавший русским селиться в среднем течении Амура. В то же время сам Китай не стремился заселять юг современного Дальнего Востока. Вплоть до середины XIX в. край был заселен преимущественно представителями коренных национальностей – нанайцев, орочей, ульчей, удэгейцев, эвенков, нивхов, негидальцев.

Российское государство вернуло приамурские земли в состав России лишь в 1850–1862 гг. По Пекинскому договору 1860 г. к России отходили территории к северу от Амура и Уссури. Российская Империя решала задачи заселения этой территории на протяжении почти 150 последующих лет. Важнейшими направлениями формирования населенческого потенциала края были воинские, казачьи и крестьянские переселения.

После окончания строительства в 1916 г. Транссибирской железнодорожной магистрали Дальний Восток начал заселяться наиболее быстрыми темпами. Однако его отдаленность от центральных районов России приводила к тому, что значительная часть потенциальных сельских переселенцев не доезжала до Дальнего Востока, а оседала в Сибири. Поэтому интенсивный скачок численности населения региона связан в первую очередь с индустриализацией и строительством новых промышленных центров. Так, по данным за 1926–1991 гг., численность населения Дальнего Востока в целом увеличилась на 6,5 млн чел., Хабаровского края – с 147 тыс. до 1620 тыс. чел.

Природно-географические факторы

Помимо исторических факторов, немаловажную роль в истории освоения Хабаровского края играли природно-климатические условия региона. По мере продвижения на север все большее значение начинают приобретать суровый климат и неблагоприятные природно-географические условия. Хабаровский край можно отнести к группе регионов с малоблагоприятными природными условиями, однако внутри региона природные условия в значительной степени различаются. Природные условия южной части края существенно мягче, чем условия северных муниципальных районов, что способствует смещению «центра тяжести» расселения к югу.

Условия жизни человека на Дальнем Востоке исследовались на протяжении всего прошлого века и изучены достаточно детально географической наукой. Тем не менее продолжают споры о том, как оценивать влияние климата на человека. В 70-е годы прошлого века О.Р. Назаревский из Академии наук СССР составил «Карту оценки природных условий жизни населения СССР»⁴. В ней было оценено по 5-балльной шкале 30 показателей для нескольких тысяч точек на территории СССР. Среди показателей большую часть занимали климатические характеристики: температура летом и зимой, влажность, осадки и их режим, продолжительность чрезмерно жаркого (со среднесуточной температурой более 20 градусов) и чрезмерно холодного (ниже минус 20 градусов) периодов, продолжительность безморозного, отопительного, пасмурного периодов, сила ветра, солнечная радиация и т.д. Кроме того, были учтены сейсмичность, заболоченность, наличие и степень обилия кровососущих насекомых, наличие природно-очаговых болезней, степень разнообразия ландшафта и т.д. Хабаровский край в соответствии с этой оценкой имеет в своем составе территории трех типов:

- 1) малоблагоприятные районы, в которые включены горные районы и тундра Приохотья, расположены на расстоянии 100–150 км от Охотского моря;

⁴ Карта оценки природных условий жизни населения СССР. М.: Главное управление геодезии и картографии, 1984.

- 2) среднеблагоприятные районы, в них включены: приморское Прихотье и большая часть Хабаровского края вплоть до г. Хабаровска;
- 3) благоприятные районы, в них включены: районы, прилегающие к г. Хабаровску, а также южные районы Хабаровского края: им. Лазо, Вяземский, Бикинский.

Помимо комплексных исследований влияния природных условий на общество, изучалось воздействие отдельных факторов на формирование системы расселения. Наиболее характерным является изучение влияния климатических условий на развитие наций по данным мировой статистики (автор В.В. Клименко), согласно которым основными факторами благоприятности местности для проживания человека выступают два показателя – среднегодовая температура наружного воздуха и высота местности над уровнем моря. Территории, находящиеся севернее изотермы -2°C и выше 2000 м над уровнем моря, исторически, т.е. на протяжении по крайней мере 2 тыс. лет, не использовались для жизни больших групп людей, и здесь не формировались государства, города и крупные населенные пункты. Эта гипотеза нашла подтверждение и на Дальнем Востоке. Социологические опросы населения, проживающего по разные стороны от изотермы -2°C , показывают, что это качественно разное с точки зрения перспектив укоренения население.

Влияние природных условий на развитие территории отражены также в краевом и федеральном законодательстве. Действующее законодательно закреплённое районирование выделяет в Хабаровском крае две основные зоны:

- 1) районы Крайнего Севера и приравненные к ним районы;
- 2) прочие районы.

Разграничение этих двух зон проходит по линии: Советская Гавань и Советско-Гаванский район – Ванинский район – Комсомольский район – г. Комсомольск-на-Амуре – Амурский – Солнечный – Верхнебуреинский районы.

С учетом данных, приведенных на «Карте оценки природных условий жизни населения СССР», и линии прохождения изотермы -2°C на территории Хабаровского края, а также с учетом расположе-

ния районов Крайнего Севера может быть выделено 5 основных зон, различающихся по степени благоприятности природных условий для проживания человека (см. *рис. 1.4*):

- неблагоприятная;
- малоблагоприятная;
- относительно неблагоприятная;
- относительно благоприятная;
- благоприятная.

В неблагоприятной зоне расположено 6 сел, в которых проживает 2,6 тыс. чел. В связи с жесткими климатическими условиями исторически эти районы заселяли коренные малочисленные народы Севера – эвены и эвенки. Среди указанных 6 сел лишь 2 имеют более или менее полноценную социальную инфраструктуру: Арка (954 чел.) и Нелькан (1001 чел.). Прочие села относятся к группам малых и мельчайших, например: Кетанда, Надбаки и Усчан – это бывшие базы оленеводства. Численность жителей их составляет 88–56 чел. Численность населения всех сел зоны постоянно сокращается. В пределах этой зоны ведут добычу золота ряд предприятий, формирующих временные поселки, людность которых зависит от времени года и мощности предприятий.

В малоблагоприятной зоне, включающей часть Охотского и Аяно-Майского районов, проживает 11,1 тыс. чел., имеется 11 населенных пунктов. Наиболее крупными из них являются: р.п. Охотск (5,05 тыс. чел.), села – Аян (1,2 тыс. чел.), Вострицово (1,02 тыс. чел.), Булгин (0,74 тыс. чел.), Новая Иня (0,67 тыс. чел.). Основными факторами привлечения населения в эту зону являются наличие крупных уникальных ресурсов, добыча и использование которых имеет высокую эффективность. В Аяно-Майском районе главными ресурсами экономики являются золото и платина, вспомогательным – рыба и морепродукты. В Охотском районе ведущим ресурсом является рыба, вспомогательными – золото и серебро. Население зоны на 3/4 представлено временным контингентом. Для населенных пунктов данной зоны характерно продолжающееся сокращение численности населения.

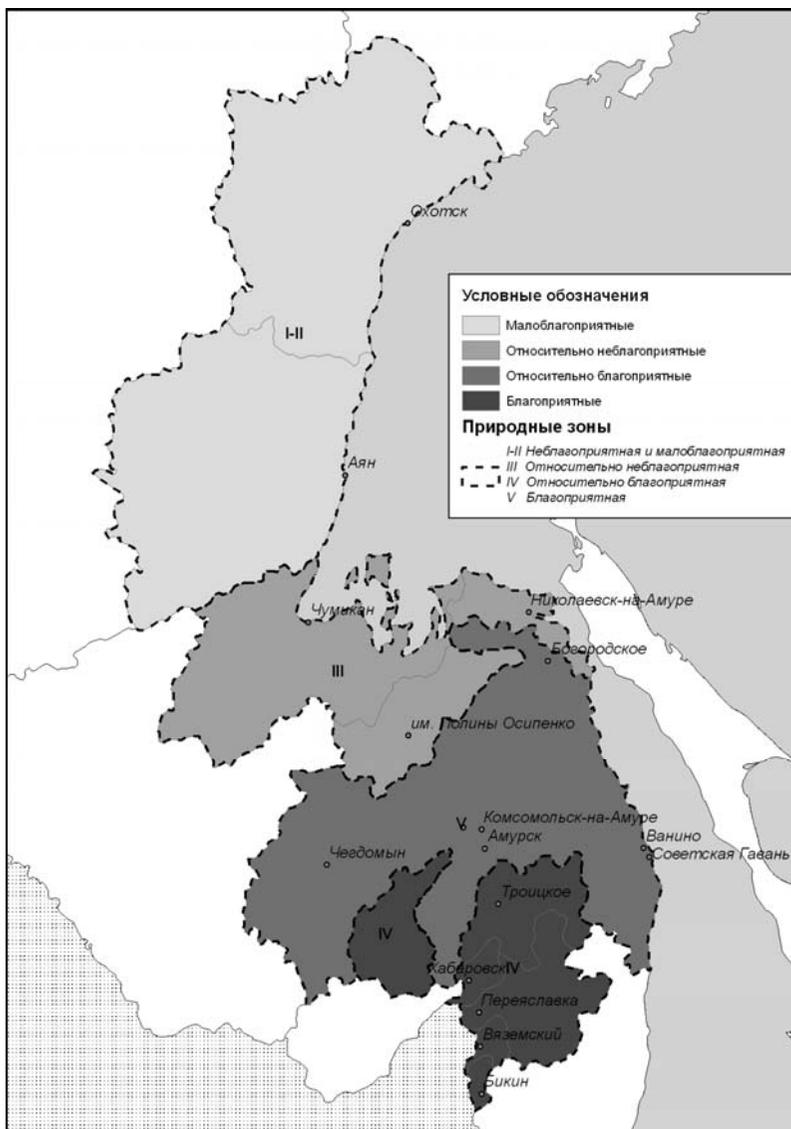


Рис. 1.4. Природные зоны Хабаровского края

В относительно неблагоприятной зоне расположено три района края: Тугуро-Чумиканский, Николаевский, им. Полины Осипенко. Здесь проживает 47,9 тыс. чел., имеется 56 населенных пунктов. Крупнейшие из них: г. Николаевск-на-Амуре (26,0 тыс. чел.), р.п. Многовершинный (3,05 тыс. чел.), р.п. Маго (2,04 тыс. чел.), р.п. Лазорев (1,86 тыс. чел.), с. Красное (1,1 тыс. чел.), с. им. Полины Осипенко (2,5 тыс. чел.), с. Бракан (1,7 тыс. чел.). Население зоны в основном занимается рыбным промыслом, в незначительных количествах – добычей золота. Значительная часть малых сел образовалась в процессе истощения россыпей золота и закрытия приисков. Положительный рост населения имеет одно село – Владимировка, место постоянного проживания негидальцев (см. *табл. 1.10*).

Относительно благоприятная зона включает: г. Комсомольск-на-Амуре, Амурский, Солнечный, Комсомольский, Ванинский и Советско-Гаванский районы. Зона тяготеет к г. Комсомольску-на-Амуре и в значительной мере сформировалась как промышленно-индустриальный пояс Хабаровского края.

Таблица 1.10

Характеристика людности поселений, расположенных в относительно неблагоприятной зоне Хабаровского края

Районы, края, включенные в зону	Численность населения на 01.01.2007, чел.	Общее число поселений, ед.	Число поселений, имеющих рост численности населения, ед.	Число поселений, снизивших людность в 1989–2002 гг., % от общего числа поселений		
				3–25	26–50	Более 50
Тугуро-Чумиканский	2 587	12	–	6	6	–
Николаевский	39 141	28	–	5	22	1
Им. Полины Осипенко	6 193	16	2	11	2	1
<i>Итого</i>	<i>47 921</i>	<i>56</i>	<i>2</i>	<i>22</i>	<i>30</i>	<i>2</i>
Доля в Хабаровском крае, %	3,4	12,3		10,6	28,6	9,1

Источник: Статистический сборник «Сельские населенные пункты Хабаровского края (по данным органов местного самоуправления на 1 января 2007 г.)».

Экономическое развитие этой зоны интенсифицировалось в результате строительства оборонных предприятий, БАМа, металлургического и нефтеперерабатывающих заводов, освоения богатых лесных ресурсов, строительства рудников и горно-обогатительного комбината. В отличие от других, в этой зоне уже имеются населенные пункты, которые в межпереписной период увеличили свою людность – 40 поселений из 209. Но тем не менее и здесь главной тенденцией является сокращение людности населенных пунктов. Однако это сокращение происходит менее интенсивными темпами, чем в неблагоприятной и малоблагоприятной зонах (см. *табл. 1.11*).

Таблица 1.11

Характеристика людности поселений относительно благоприятной зоны Хабаровского края

Районы, включенные в зону	Численность населения на 01.01.2007, чел.	Общее число поселений, ед.	Число поселений, имеющих рост численности населения, ед.	Число поселений, снизивших людность в 1989–2002 гг., % от общего числа поселений		
				3–25	26–50	Более 50
Советско-Гаванский	45 856	9	–	5	4	–
Ванинский	40 707	20	4	12	4	–
Комсомольский	31 516	40	9	29	2	–
г. Комсомольск-на-Амуре	271 568	1	–	1	–	–
Амурский	71 818	37	14	18	4	1
Солнечный	36 013	20	1	8	9	2
Верхнебуринский	31 586	34	1	18	5	10
Ульчский	22 789	32	11	13	7	1
<i>Итого</i>	<i>551 853</i>	<i>193</i>	<i>40</i>	<i>104</i>	<i>35</i>	<i>14</i>
Доля в Хабаровском крае, %	39,2	42,2	35,7	50,3	33,2	63,3

Источник: Статистический сборник «Сельские населенные пункты Хабаровского края (по данным органов местного самоуправления на 1 января 2007 г.)».

Южная благоприятная зона включает территории г. Хабаровска, Хабаровского, Нанайского, им. Лазо, Вяземского и Бикинского районов. Это область наиболее старого освоения, система расселения которой сформировалась во многом на основе удачного транспортно-географического положения Хабаровска и благоприятных условий для сельского хозяйства. Плотность населения достигает 50 чел. на 1 кв. км, что в 28 раз выше, чем в среднем по краю. В пределах этой зоны образовался ареал сплошного расселения. Для зоны характерна устойчивая система расселения, в которой решающую роль имеют городские поселения, сформировавшиеся вдоль Транссибирской магистрали, – гг. Хабаровск, Бикин, Вяземский; пос. Хор, Перяславка, Корфовский. В межпереписной период сократилась численность населения сельскохозяйственных районов и людность поселений; выросла численность пригородного Хабаровского района. По сравнению с более северной «прибамовской» зоной увеличивается число населенных пунктов с растущей численностью населения (см. табл. 1.12).

Таблица 1.12

Характеристика людности поселений в благоприятной зоне Хабаровского края

Районы, края, включенные в зону	Численность населения на 01.01.2007, чел.	Общее число поселений, ед.	Число поселений, имеющих рост численности населения, ед.	Число поселений, снизивших людность в 1989–2002 гг., % от общего числа поселений		
				3–25	26–50	Более 50
г. Хабаровск	577 409	1	–	–	–	–
Нанайский	19 848	20	12	7	1	–
Хабаровский	91 589	70	44	19	6	1
Им. Лазо	49 863	50	10	20	17	3
Вяземский	25 441	24	3	17	3	1
Бикинский	27 826	12	1	10	1	–
<i>Итого</i>	<i>79 976</i>	<i>176</i>	<i>70</i>	<i>73</i>	<i>28</i>	<i>5</i>
Доля в Хабаровском крае, %	56,4	38,6	62,5	35,2	26,7	22,7

Источник: Статистический сборник «Сельские населенные пункты Хабаровского края (по данным органов местного самоуправления на 1 января 2007 г.)».

Экономические факторы

Хабаровский край является основным центром Дальнего Востока в области авиастроения, судостроения, выпуска продукции энергетического машиностроения, в производстве нефтепродуктов, стали, пиломатериалов, в вывозке круглого леса, в добыче благородных металлов. Расположенный в месте схождения морских и сухопутных транспортных путей, край выполняет важную функцию по обслуживанию транзитных грузопотоков. Сельское хозяйство ориентировано по большей части на обслуживание городского населения края и не сет пригородную специализацию.

В 2005 г. ВРП края составил 161 306 млн руб., что на 21% выше, чем показатель 2004 г.⁵ ВРП на душу населения достигал 113 897,1 руб., что ниже как среднероссийского (125 773,7 руб.), так и среднего показателя по Дальневосточному федеральному округу (126 283,9 руб.). С 1995 г. ВРП края рос интенсивными темпами, в отдельные годы прирост достигал 26,5%, однако эти показатели оказывались ниже, чем в России в целом и в Дальневосточном федеральном округе. По темпам прироста ВРП Хабаровский край занимает 5-е место в округе, уступая таким регионам, как Сахалинская область, Еврейская автономная область, Камчатская область и Приморский край.

Наибольшую долю в валовом региональном продукте Хабаровского края (см. *табл. 1.13*) занимает транспорт и связь – 19,0%, на втором месте стоит обрабатывающая промышленность (15,8%), на третьем – торговля (12,5%). Важное значение для экономики края имеют также сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (8,6%), операции с недвижимым имуществом (9,0%), добыча полезных ископаемых (4,9%).

⁵ В настоящем разделе приводятся данные за 2005 г., что связано с отсутствием более свежей информации в статистических сборниках.

Отраслями специализации⁶ Хабаровского края в России можно назвать электроэнергетику (индекс специализации 1,33), транспорт и связь (1,78), сельское хозяйство (1,59) и рыболовство (6,33), а также отрасли социальной сферы: образование (1,71), здравоохранение (1,41), государственное управление (1,75). В крае производится 7,7% деловой древесины в стране, 6,5% мостовых кранов; его доля в общероссийской первичной переработке нефти составляет 4,6%. В Дальневосточном федеральном округе край выделяется также более высокой долей обрабатывающей промышленности в структуре ВРП. Край занимает 1-е место в ДФО по производству бытовой техники, телевизоров, по выпуску проката черных металлов, является единственным на Дальнем Востоке производителем смол и пластмасс.

Структура экономики края во многом определяет темпы ее роста. Так, например, транспортная отрасль края испытывает сильную конкуренцию со стороны Приморского края, а темпы роста производства на предприятиях обрабатывающей промышленности края недостаточны для того, чтобы стать локомотивом развития экономики.

⁶ Определение отраслей специализации Хабаровского края проводилось с использованием индекса специализации, рассчитываемого как отношение удельного веса данной отрасли в регионе к удельному весу данной отрасли в стране.

$$I = \frac{\frac{ВРП_i^j}{ВРП^j}}{\frac{ВРП_i}{ВВП}}$$

где $ВРП_i^j$ – объем производства продукции данной отрасли в регионе; $ВРП^j$ – валовой региональный продукт региона; $ВРП_i$ – объем производства продукции данной отрасли в стране; $ВВП$ – валовой внутренний продукт страны.

Таблица 1.13

Структура ВРП Хабаровского края, Дальневосточного федерального округа и России

	Структура валового регионального продукта, %			Индекс специализации Хабаровского края	
	Хабаровский край	ДФО в целом	Российская Федерация в целом	в России	в ДФО
1	2	3	4	5	6
<i>Всего</i>	100	100	100		
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	8,6	5,7	5,4	1,59	1,51
Рыболовство, рыбоводство	1,9	4,3	0,3	6,33	0,44
Добыча полезных ископаемых	4,9	15	12,8	0,38	0,33
Обрабатывающие производства	15,8	7,8	20,4	0,77	2,03
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	5,2	5,3	3,9	1,33	0,98
Строительство	5,6	9,4	5,8	0,97	0,60
Оптовая и розничная торговля; ремонт	12,5	13,2	19,4	0,64	0,95
Гостиницы и рестораны	0,8	0,9	0,9	0,89	0,89
Транспорт и связь	19	15,2	10,7	1,78	1,25
Финансовая деятельность	0,3	0,2	1,1	0,27	1,50
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	9	7,7	8,5	1,06	1,17

Продолжение таблицы 1.13

1	2	3	4	5	6
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	5,6	5,3	3,2	1,75	1,06
Образование	4,8	4,3	2,8	1,71	1,12
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	4,5	4,5	3,2	1,41	1,00
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,5	1,2	1,6	0,94	1,25

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

Наиболее экономически развитыми муниципальными образованиями края являются г. Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре, а также Ванинский и Аяно-Майский районы. Хабаровск – это административный, культурный, научный и промышленный центр края, здесь располагаются представительства президента, командование военного округа. Комсомольск-на-Амуре – главный промышленный центр как Хабаровского края, так и Дальнего Востока в целом. Основу экономики здесь составляют высокотехнологичные отрасли промышленности – авиастроение, судостроение, предприятия электронной и радиотехнической промышленности. Ванинский район – типичный морской транспортный узел, здесь сходятся железнодорожные и морские пути. Интенсивно развивается также рыбная отрасль. Важной отраслью экономики Хабаровского края является горнодобывающая промышленность. Основным центром добычи является Аяно-Майский район, дающий до 40% добываемого в крае золота. Из-за неблагоприятных природных условий, а также слабо развитой транспортной сети добыча ведется преимущественно вахтовым методом, что не способствует увеличению численности населения района.

В сельском хозяйстве наибольшее значение имеют такие отрасли, как молочно-мясное скотоводство, птицеводство, зерноводство (посевы овса, ячменя, пшеницы, сои), овощеводство. В 2006 г. объем производства сельскохозяйственной продукции составил 10 018 млн руб., из них 6569 млн (65,5%) – продукция растениеводства, 3449 млн (34,5%) – продукция животноводства. Благоприятные для сельского хозяйства районы расположены на юге края, в долинах рек Амур и Уссури. Здесь сельское хозяйство носит в основном пригородный характер, отраслями специализации являются молочное животноводство, птицеводство. В северных районах края традиционно было развито оленеводство, однако в последние годы поголовье оленей в крае существенно сократилось (в 6 раз с 1990 по 2002 г.).

Доля экономически активного населения Хабаровского края в 2006 г. составляла 55,1% – выше, чем в Российской Федерации (52,1%) и в Дальневосточном федеральном округе (53,7%). Доля занятых в экономике достигала 93,9% экономически активного населения. По России и по Дальневосточному федеральному округу данный показатель равнялся 90,6 и 94,1% соответственно. Стоит отметить, что в связи с восстановительным ростом экономики края доля занятых в общей численности экономически активного населения в период с 1995 по 2006 г. возросла на 9,3% – с 84,6 до 93,9%.

Число занятых в экономике составляет 726,7 тыс. чел. (51,7% населения края) (см. *табл. 1.15*). Этот показатель выше, чем в среднем по России (47,2%), однако край находится на 5-м месте в регионе по доле занятых в экономике. Наибольшая доля занятых работает в сфере торговли и услуг – 21% общего числа работающих. По этому показателю Хабаровский край превосходит как среднероссийский уровень (16,6%), так и показатели всех субъектов Дальневосточного федерального округа. Край также отличается повышенной долей занятых в транспортном секторе (10,3% против 8% в среднем по России) и более низкой, чем в среднем по России, долей занятых в обрабатывающих производствах – 12,5% против 17,2% работающих. В то же время Хабаровский край лидирует на Дальнем Востоке по доле занятых в обрабатывающей промышленности.

Таблица 1.14

**Структура занятости по отраслям экономики
в 2005 г., % от общего числа занятых**

	Российская Федерация	Дальневосточный федеральный округ	Республика Саха (Якутия)	Приморский край	Хабаровский край	Амурская область	Камчатская область	В том числе Корякский автономный округ	Магаданская область	Сахалинская область	Еврейская автономная область	Чукотский автономный округ	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство	11,3	9,7	8,9	10,6	8,1	10,4	14,6	17,5	4,1	9,1	14,6	8,2	
Добыча полезных ископаемых	1,6	3,4	8,9	1,4	1,9	2,6	0,7	6,2	11,3	4,7	1,5	10,1	
Обрабатывающие производства	17,2	9,6	4,3	12,5	12,5	5,4	11,1	11,2	4,6	8,5	11,7	1,1	
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,9	4,5	6,7	4,1	3,5	4	4,9	7	6,8	4,1	3,6	10,1	
Строительство	7,4	6,8	5,5	5,4	7,5	9,2	3,8	1	5,6	9,9	5,7	16	
Оптовая и розничная торговля; ремонт	16,6	17	10,1	18,2	21	19,9	12,5	3,7	11,7	16,6	15	5,7	
Гостиницы и рестораны	1,7	2,1	1	2,7	1,7	2,8	2,6	0,2	1,1	2,9	0,8	0,9	

Продолжение таблицы 1.14

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Транспорт и связь,	8	10,9	10,1	10,9	10,3	14,2	8,6	8,4	11,8	10,3	10,3	9,2
из них связь	1,4	1,7	1,7	1,4	1,6	1,5	2,2	3	2,6	2,2	1,8	1,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	7,3	6,3	7,1	6,8	6,4	3,3	7,7	4,8	7,7	7,5	3,7	7,2
Образование	9	10,2	16,8	9	9,1	9,6	9,2	13,5	9	7,7	10,6	9,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	6,8	7,3	8,4	7,1	6,7	7,3	6,9	8,3	8,9	7	8,2	6,8
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	3,7	3,9	4,3	3,6	3,6	4,5	4,5	3,9	4,4	3,1	4,7	3,3
Другие виды деятельности	6,5	8,3	7,9	7,8	8	7	12,8	14,4	12,7	8,7	9,7	12

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

В 2006 г. среднедушевой доход составлял 12 тыс. руб., что на 18% выше среднероссийского показателя и на 8% выше аналогичного показателя для Дальнего Востока в целом. При рассмотрении реальных доходов населения, при расчетах которых учитывается дифференциация в стоимости жизни населения, тенденции сохраняются: значение показателя по Хабаровскому краю выше на 12% среднероссийского уровня и на 14% уровня в среднем по регионам Дальнего Востока.

В то же время в большинстве регионов Дальневосточного федерального округа среднедушевые доходы выше, чем в Хабаровском крае. По среднедушевым доходам ему уступают лишь Амурская область, Еврейская АО и Приморский край. При учете дифференциации в стоимости жизни населения более низкие среднедушевые доходы также наблюдаются в Магаданской области.

Таблица 1.15

Занятость и доходы населения в 2006 г.

	Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.	Доля занятых в экономике, в населении, %	Среднедушевые денежные доходы (в месяц), руб.	Среднедушевые денежные доходы (с учетом стоимости потребительской корзины), руб.
1	2	3	4	5
Российская Федерация	67 174	47,2	10 182,6	10 182,6
Дальневосточный федеральный округ	3 290,7	50,6	11 105,4	7 828,049
Республика Саха (Якутия)	475,3	50,0	13 629,7	8 290,827
Приморский край	979,1	48,8	9 040,6	4 899,083
Хабаровский край	726,7	51,7	12 011,2	8 959,212
Амурская область	425,7	48,7	7 232,9	5 479,469
Камчатская область	183,6	52,9	13 346,9	11 618,12
В том числе Корякский автономный округ	14,3	63,3	15 136,2	4 957,186
Магаданская область	94,1	55,8	13 748,2	8 530,098
Сахалинская область	287,4	55,1	16 211,5	9 937,457
Еврейская автономная область	81,6	44,0	7 395,6	6 148,5
Чукотский автономный округ	37,3	73,9	24 320,1	7 440,889

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

Таблица 1.16

Уровень безработицы, 2006 г., %

	Уровень безработицы	Уровень зарегистрированной безработицы
Российская Федерация	7,2	2,3
Дальневосточный федеральный округ	7,5	3,6
Республика Саха (Якутия)	9,5	2,8
Приморский край	8	3,9
Хабаровский край	6	3,5
Амурская область	8,2	5,4
Камчатская область	9,1	3,7
В том числе Корякский автономный округ	6,4	10,7
Магаданская область	5,4	5,1
Сахалинская область	4,6	1,5
Еврейская автономная область	9,8	1,9
Чукотский автономный округ	3,7	3,9

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели 2007.

В 1990-е годы Хабаровский край отличался повышенным уровнем безработицы, связанным с сокращением производства на основных градообразующих предприятиях региона. Особенно напряженной ситуация была в г. Комсомольске-на-Амуре в связи с сокращением производства на трех важнейших предприятиях – авиазаводе, судостроительном и металлургическом заводах.

В настоящее время в крае наблюдается более низкий уровень безработицы по стандартам Международной организации труда (МОТ), чем в среднем по России, – 6% против 7,2% (см. табл. 1.16). В то же время уровень зарегистрированной безработицы (отношение численности безработных, зарегистрированных в органах государственной службы занятости, к численности экономически активного населения) выше, чем среднероссийский – 3,5% против 2,3%. На сегодняшний день данная проблема продолжает оставаться особенно острой для северных районов Хабаровского края – Тугуро-Чумиканского, им. Полины Осипенко и др., что способствует интен-

сификации миграционных потоков в зоны интенсивного экономического развития: Хабаровскую, Комсомольскую, Ванинско – Советско-Гаванскую.

С падением индекса промышленного производства в 1990-е годы в регионе начинает изменяться система расселения. Снижение доходов населения, истощение месторождений и ресурсов традиционных промыслов интенсифицирует внутрирегиональные миграционные потоки. Около половины миграций происходит внутри Хабаровского края, в основном из северных районов в южные. При этом наблюдается устойчивый миграционный отток населения, в 2006 г. насчитывалось 10 выбывших на 10 тыс. чел. Так, большая часть мелких сел, образовавшихся на месте золоторудных и серебряных приисков в Тугуро-Чумиканском, Николаевском районах и районе им. Полины Осипенко, теряют население, которое стремится переехать в Хабаровск.

1.5. Выводы

Географическое положение и природно-климатические условия Дальнего Востока в целом и Хабаровского края в частности во многом определили особенности реализации реформы местного самоуправления в этих территориях, формирования их территориальных, организационных и финансовых основ.

Во-первых, для регионов Дальнего Востока характерен высокий уровень урбанизированности территорий. В целом по Дальневосточному федеральному округу в городах проживает 74,6% населения, в Хабаровском крае – 80,6%. При этом большая часть населения живет в двух крупных городах края – в Хабаровске (41,1% общей численности населения края) и Комсомольске-на-Амуре (19,4%). Эти города являются экономическими и социально-культурными центрами края. Их доходы составляют около 50% доходов всех муниципальных бюджетов края. По своей численности эти города находятся в одной группе с Оренбургом, Рязанью и Пензой – средними для европейской части России городами.

Во-вторых, для сельских районов характерна низкая плотность населения. Средняя плотность населения в крае составляет 1,8

чел./кв. км, что существенно ниже среднероссийского уровня, который составляет 8,3 чел./кв. км. При этом в северных и центральных районах региона она не превышает 0,1–0,2 чел./кв. км, что соответствует показателям Крайнего Севера. Только более южные, развитые районы заселены плотнее – от 1 до 6 чел./кв. км 12 районов края официально признаны правительством Российской Федерации территориями с низкой плотностью населения, на которых в рамках муниципальной реформы могут создаваться межселенные территории, т.е. территории, входящие в состав муниципальных районов, но не являющиеся территориями поселений.

В-третьих, для Хабаровского края, как и для Дальнего Востока, характерны ускоренные темпы сокращения численности населения. В период с 1990 по 2006 г. численность населения края сократилась на 13,5%, в то время как в целом по Российской Федерации сокращение населения составило 4,1%. При этом на территории края есть как территории, население которых сокращается, так и территории, характеризующиеся ростом численности населения. К первым относятся в основном северные территории, которые обезлюдывают в связи с закрытием месторождений (например, Охотский, Тугуро-Чумиканский районы). Рост численности населения наблюдается в отдельных поселениях южных районов края (например, в Амурском, Ульском, Ванинском и других районах).

В-четвертых, одним из наиболее значимых факторов развития региона является дифференциация природных условий. Все муниципальные районы края можно отнести к четырем основным природно-климатическим зонам согласно благоприятствованию проживанию человека: малоблагоприятная, относительно неблагоприятная, относительно благоприятная и благоприятная. В общем случае, чем южнее и ближе к морю расположен муниципальный район, тем лучше условия для проживания.

В-пятых, географическое положение и природные условия Дальнего Востока в целом и Хабаровского края в частности влияют на стоимость бюджетных услуг, которые в регионах Дальневосточного федерального округа значительно дороже, чем на остальной территории Российской Федерации (значения индекса расходных потреб-

ностей для регионов округа существенно выше, чем для большинства других территорий). Это связано с тем, что в состав регионов округа, в том числе и Хабаровского края, входят районы Крайнего Севера и приравненные к ним территории. Для этих районов установлен более высокий уровень оплаты труда для работников бюджетной сферы в связи с тяжелыми условиями труда. Кроме того, в крае имеются территории с ограниченными сроками завоза грузов, стоимость услуг жилищно-коммунального хозяйства, продуктов питания для бюджетных учреждений в которых существенно выше, чем на территориях, куда доставка осуществляется наземным транспортом.

Глава 2. Реализация реформы местного самоуправления в Хабаровском крае

2.1. Организация подготовки и проведения реформы местного самоуправления в Хабаровском крае

Хабаровский край относится к регионам, серьезно подошедшим к организации реализации муниципальной реформы на своей территории. Нормативно-правовое регулирование данного вопроса, его институциональное оформление, полнота рассматриваемых в ходе подготовки к реализации реформы проблем – все это выгодно отличает Хабаровский край от большинства других российских регионов. Обращает на себя внимание и подробный мониторинг хода данного процесса, результаты которого представлены в нормативно-правовых актах.

Основным документом, в рамках которого был представлен план подготовительных мероприятий к реализации муниципальной реформы в Хабаровском крае, является *Программа реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004–2005 годов в связи с реализацией требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*. Этот документ был утвержден как Законодательной Думой⁷, так и правительством края⁸. Дополнительно правительство края приняло план первоочередных мероприятий по выполнению данной программы⁹. Реализация утвержденной Программы должна была позволить перейти на новую систему организации местного самоуправления с 1 января 2006 г.

В целом в рамках подготовительного этапа к реализации муниципальной реформы идеология Программы предусматривала прове-

⁷ Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 25 февраля 2004 г. № 1091.

⁸ Постановление Правительства Хабаровского края от 25 февраля 2004 г. № 11-пр.

⁹ См. там же.

дение значительной аналитической работы, обеспечение активного взаимодействия и механизмов обратной связи между региональными и муниципальными властями, вариантный подход к решению основных задач муниципальной реформы, активную организационно-методическую помощь муниципальным образованиям с регионального уровня. Однако по результатам формирования модели реформы в крае можно предположить, что в рамках подготовительного этапа обеспечивалась большая централизация, чем предусматривалось Программой. Так, в крае была воспроизведена традиционная территориальная структура местного самоуправления (в частности, статус городских округов получили только г. Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре, которые до начала реформы имели самостоятельные бюджеты), было обеспечено единообразие в выборе модели организации местного самоуправления, краевая власть явно так или иначе влияла на процесс перераспределения полномочий между муниципальными районами и поселениями¹⁰. Поэтому край вряд ли можно отнести к регионам, обеспечившим либеральный подход к реализации реформы местного самоуправления, хотя подобный вывод напрашивается на основе анализа нормативных документов.

Мероприятия Программы реформирования были разделены на семь разделов:

- 1) правовое обеспечение реформирования местного самоуправления;
- 2) разработка концепции территориальной организации местного самоуправления;
- 3) разработка концепции построения системы органов местного самоуправления;

¹⁰ Так, в постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 указывалось: «Недостаточно глубокая проработка вопросов передачи части полномочий между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципальных районов отрицательно влияет на процесс управления муниципальным хозяйством. Исходя из этого, в переходный период 2006–2008 гг., анализируя проблемы разграничения полномочий, следует оптимизировать их перераспределение в целях более эффективного функционирования муниципальной экономики и социальной сферы».

- 4) мероприятия по реформированию экономических основ местного самоуправления;
- 5) мероприятия по реформированию местных финансов, местных бюджетов и межбюджетных отношений;
- 6) организационно-методические мероприятия;
- 7) кадровое обеспечение реформирования местного самоуправления.

По каждому из разделов были определены основные направления работы и/или перечень конкретных мероприятий. Так, в рамках работы по правовому обеспечению реформирования местного самоуправления Программой предусматривалось три направления работы:

- разработка и принятие новых краевых законов;
- приведение в соответствии с федеральным законодательством нормативных правовых актов губернатора и правительства края;
- совершенствование и принятие новых муниципальных правовых актов.

В соответствии с Программой к началу 2006 г. было принято 46 новых краевых законов, регулирующих различные аспекты муниципальной реформы, в том числе 19 законов, регулирующих территориальную организацию местного самоуправления; 9 законов, наделивших органы местного самоуправления государственными полномочиями; 2 закона, обеспечивших проведение муниципальных выборов; 16 законов, связанных с регулированием экономических и финансовых основ местного самоуправления. Кроме того, Законодательной Думой совместно с правительством края разработано и направлено в органы местного самоуправления более 50 методических документов и модельных актов.

В целях организации выполнения Программы и контроля за ходом реформы местного самоуправления в 2004 г. было создано несколько административных структур:

- Комиссия Законодательной Думы под руководством председателя Думы, в которую вошли депутаты, представители правительства края, юстиции, науки, главы муниципальных образований и другие специалисты;

- Совет во главе с заместителем председателя правительства – руководителем аппарата губернатора и правительства края;
- Отдел по вопросам местного самоуправления правительства края.

Кроме того, в 2005 г. был образован Совет председателей представительных органов городских округов и муниципальных районов при Законодательной Думе Хабаровского края, на заседаниях которого рассматривались вопросы выполнения Программы реформирования местного самоуправления и проблемы реализации отдельных законов Хабаровского края, регулирующих организацию и функционирование местного самоуправления.

Итоги выполнения Программы реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае были подведены в постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 «Об основных направлениях деятельности органов государственной власти края и органов местного самоуправления края на 2006–2008 гг. по реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включавшем информацию о выполнении Программы реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004–2005 гг., а также Основные направления деятельности органов государственной власти края и органов местного самоуправления края на 2006–2008 гг. по реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основным результатом осуществления Программы стала возможность обеспечить полномасштабную реализацию муниципальной реформы в крае с 2006 г. Как отмечалось в постановлении, «проведенная работа позволила всем 236 муниципальным образованиям края с 1 января 2006 г. исполнять положения Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме».

В то же время в постановлении указывалось, что полностью выполнено 74% мероприятий Программы, остальные находятся в стадии выполнения. Основные трудности возникли с реализацией Программы по таким направлениям, как реформирование экономиче-

ских и финансовых отношений, кадровое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления. В качестве главной нерешенной задачи было отмечено разграничение собственности между различными уровнями власти. Проблемы возникли также в процессе перераспределения полномочий между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений на основе соглашений, которое, с точки зрения краевой власти, осуществлялось неоптимальным образом. Не в полном объеме были выполнены мероприятия Программы в области разработки и осуществления планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований. Не полностью были решены организационные вопросы функционирования органов местного самоуправления во вновь созданных поселениях. Определенные недостатки были отмечены в работе с кадрами, в частности, в обучении, переподготовке и повышении квалификации муниципальных служащих.

Соответственно в постановлении был сделан вывод о том, что «реализация положений Федерального закона № 131-ФЗ требует продолжить работу по созданию новых экономических и финансовых основ, оптимизации разграничения полномочий между муниципальными районами и поселениями, входящими в их состав». Были выделены приоритетные направления деятельности по реализации муниципальной реформы на 2006–2008 гг.:

- дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы муниципальной реформы;
- реформирование экономических основ местного самоуправления и оптимизация управления муниципальным хозяйством;
- укрепление кадрового потенциала органов местного самоуправления.

Краткий анализ хода подготовки к реализации муниципальной реформы в Хабаровском крае позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, данный процесс протекал достаточно сложно и требовал значительных организационных усилий даже в тех регионах, где до реформы существовала двухуровневая территориальная модель местного самоуправления. Здесь также пришлось столкнуться с проблемами недостаточности налогооблагаемой базы, с отсутствием

квалифицированных кадров и необходимого организационного потенциала на уровне поселений.

Во-вторых, организация работы вновь созданных поселений вызвала проблемы даже в том случае, когда доля таких поселений являлась незначительной. Так, в Хабаровском крае было создано всего 12 новых поселений, что составляет менее 6% общего количества поселений в крае. Тем не менее в постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 отмечалось: «Не полностью выполнены установки Программы по организации работы 12 вновь образованных муниципальных образований. Имеют место нерешенные проблемы в разграничении полномочий между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципальных районов, в перераспределении собственности, в организационном и материально-техническом обеспечении». За формулировками нормативного документа явно просматривается конфликтность взаимоотношений между органами местного самоуправления муниципальных районов и вновь созданных поселений.

В-третьих, даже в тех регионах, которые с формальной точки зрения полностью внедрили муниципальную реформу с 2006 г., процесс реализации предусмотренных ею положений был далек от завершения. Так, например, Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. №116 констатировало, что по состоянию на 20.02.2006 передача объектов краевой государственной собственности в муниципальную осуществлена на 33%, передача имущественных объектов органам местного самоуправления поселений – на 28%.

2.2. Территориальная организация местного самоуправления

До начала муниципальной реформы в Хабаровском крае уже существовала двухуровневая структура местного самоуправления. Всего в крае функционировало 224 муниципальных образования, в том числе:

– 2 города – Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре;

- 12 районов – Аяно-Майский, Ванинский, Верхнебуреинский, Комсомольский, им. Лазо, Нанайский, Охотский, им. Полины Осипенко, Солнечный, Тугуро-Чумиканский, Ульчский, Хабаровский;
- 5 единых муниципальных образований «город-район» – г. Амурск с Амурским районом, г. Бикин с Бикинским районом, г. Вяземский с Вяземским районом, г. Николаевск-на-Амуре с Николаевским районом, г. Советская Гавань с Советско-Гаванским районом;
- 205 городских и сельских поселений.

При этом самостоятельными субъектами межбюджетных отношений являлись только муниципалитеты «верхнего уровня» – крупные города (Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре), 12 районов и 5 единых муниципальных образований «город-район». Они имели собственные бюджеты и объекты муниципальной собственности. Поселенческие муниципалитеты финансировались по сметам, вопросы разграничения муниципальной собственности между районным и поселенческим уровнями также урегулированы не были¹¹.

Принятая концепция реформы территориальной структуры местного самоуправления не предполагала существенного изменения территорий ранее существовавших муниципальных образований. Как отмечалось в постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116, «в крае не допущено передела территорий муниципальных образований, необоснованного разделения, объединения муниципальных образований». Основные преобразования в данной сфере были связаны с созданием вновь образованных поселенческих муниципалитетов на территориях населенных пунктов – административных центров районов. Было сформировано 12 вновь созданных муниципальных образований, в том чис-

¹¹ Согласно краевому Закону от 29 мая 1996 г. № 48 «Об организации местного самоуправления в Хабаровском крае» разграничение объектов муниципальной собственности на районную, сельскую, поселковую и другие виды муниципальной собственности должно было производиться краевым законом, а разграничение собственности внутригородских муниципальных образований – уставом города, но такие акты приняты не были.

ле 2 сельских¹² и 10 городских поселений¹³. В результате реформы территориальной организации местного самоуправления число муниципальных образований в Хабаровском крае к 1 января 2005 г. достигло 236, включая:

- 2 городских округа (Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре);
- 17 муниципальных районов;
- 29 городских поселений;
- 188 сельских поселений.

По численности населения (на 01.01.2005) муниципальные образования края распределились следующим образом:

- городской округ «Город Хабаровск» – 579 тыс. чел.;
- городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре» – 276 тыс. чел.;
- муниципальные районы с численностью населения:
 - свыше 30 тыс. чел. – 9;
 - менее 30 тыс. чел. – 8;
- городские и сельские поселения с численностью населения:
 - свыше 5 тыс. чел. – 25;
 - от 1 до 5 тыс. чел. – 87;
 - менее 1 тыс. чел. – 94;
- сельские поселения с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 чел. – 11.

При этом необходимо принимать во внимание, что часть административных районов края распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р отнесена к территориям с низкой плотностью населения, на которых могут создаваться межселенные территории, т.е. территории, находящиеся вне границ поселений. Межселенные территории могут формироваться в 12 районах края: Аяно-Майском, Ванинском, Верхнебуреинском, Амурском, Николаевском, Советско-Гаванском, Нанайском, Охотском, Солнечном, Тугуро-

¹² Села Аян и Чумикан.

¹³ Г. Амурск, г. Бикин, рабочий поселок Ванино, г. Вяземский, г. Николаевск-на-Амуре, рабочий поселок Охотск, рабочий поселок Переяславка, г. Советская Гавань, рабочий поселок Солнечный, рабочий поселок Чегдомын.

Чумиканском, Ульчском районах и районе им. Полины Осипенко. Межселенные территории были созданы также в Хабаровском районе, который не входит в определенный правительством перечень. Соответственно территория муниципального района в данных местностях не полностью разделена между поселениями, и модель территориальной организации оказывается смешанной: частично – двухуровневой, частично – одноуровневой. По имеющейся информации, межселенные территории занимают около 60% территории Хабаровского края, что существенно модифицирует функционирование системы местного самоуправления в данном регионе.

Как уже указывалось в предшествующей главе, для Хабаровского края характерна высокая степень урбанизации. Это подтверждается данными *табл. 2.1*. Из приведенных в ней данных видно, что значительная часть населения края сосредоточена в городских поселениях. В то же время по количеству безусловно преобладают мелкие сельские поселения с численностью жителей менее 1 тыс. чел. – они составляют более 40% всех поселенческих муниципалитетов. Особенно остро стоит данная проблема в Аяно-Майском, Николаевском, Тугуро-Чумиканском, Верхнебуреинском, Комсомольском, Ульчском, Вяземском районах. Крупные поселения с численностью жителей более 3000 чел. получили распространение только в Хабаровском районе, на остальной территории подобные поселения являются единичными. В структуре расселения присутствуют и мельчайшие поселения – с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 чел.

Таблица 2.1

Характеристика уровня урбанизации муниципальных районов Хабаровского края

Муниципальные районы	Плотность населения, чел./кв. км	Городские поселения	
		Количество, ед.	Доля жителей от общей численности населения района, %
1	2	3	4
Аяно-Майский	0,02		0,00
Охотский	0,07	1	46,91

Продолжение таблицы 2.1

1	2	3	4
Им. Полины Осипенко	0,18		0,00
Николаевский	2,28	4	84,13
Тугуро-Чумиканский	0,03		0,00
Амурский	4,38	3	85,59
Ванинский	1,58	3	70,38
Верхнебуреинский	0,50	4	77,70
Комсомольский	1,25	1	2,61
Советско-Гаванский	2,95	4	97,87
Солнечный	1,16	2	43,94
Ульчский	0,58		0,00
Бикинский	11,21	1	69,21
Вяземский	5,89	2	67,10
Им. Лазо	1,57	3	52,20
Нанайский	1,80		0,00
Хабаровский	3,05	1	6,61

Подобная ситуация не случайна. Она отражает сложившуюся в крае структуру расселения. Выше уже отмечалось, что в структуре сельских поселений края преобладают мелкие и мельчайшие – около 60% сельских поселений составляют населенные пункты с численностью жителей до 500 чел., примерно 33% – до 100 чел. Сформированная в дореформенный период структура муниципального управления в значительной мере определялась системой расселения, что обуславливалось низкой плотностью населения, большими расстояниями между населенными пунктами, слабым развитием дорожной сети вплоть до отсутствия дорог круглогодичного действия на части территорий (особенно северных). Однако в условиях муниципальной реформы требования к деятельности поселений существенно усложнились: за поселениями был закреплен достаточно широкий перечень вопросов местного значения; финансирование поселений предполагалось осуществлять на основе местного бюджета, а не по смете. Структура управления, сложившаяся в других условиях, не была приспособлена к решению данных задач. В ходе накопления

опыта функционирования в новой ситуации возникла потребность изменения территориальной организации на уровне поселений. В крае планируется отработать соответствующие процедуры на основе проведения местных референдумов. Однако опыт других регионов продемонстрировал высокую степень консерватизма населения в этом вопросе и слабую реализуемость предусмотренных законодательством процедур в данной сфере. В то же время объединение территорий является далеко не универсальным механизмом решения возникающих проблем, поскольку организационное слияние не связанных в рамках системы расселения населенных пунктов, сталкивающихся со схожими финансовыми, кадровыми и организационными проблемами, с высокой степенью вероятности, не приведет ни к какому позитивному результату и может даже сопровождаться негативными эффектами, связанными с отдалением власти от населения. В рамках существующей концепции муниципальной реформы данная проблема, судя по всему, вообще не имеет позитивного решения.

Еще одна проблема, проявившаяся в ходе реформы территориальной организации местного самоуправления в Хабаровском крае и имеющая, как и предыдущая, универсальный характер, связана с конфликтом между двумя уровнями муниципального управления. Особенно явно данная проблема встала в связи с созданием поселений – административных центров муниципальных районов, большинство из которых относятся к городским. Наиболее остро соответствующий конфликт проявился в Советско-Гаванском районе. По информации, полученной в ходе визита в краевую администрацию, в крае рассматривается вариант придания городу Советская Гавань с четырьмя прилегающими поселками статуса городского округа. На тот же статус претендует и город Бикин, административный центр Бикинского района. Однако конфликты возникают и с существовавшими ранее поселениями. Так, глава сельского поселения Некрасовка Хабаровского района пыталась создать возможность решения всех предусмотренных законодательством вопросов местного значения и обеспечения имеющихся полномочий имуществом в судебном порядке.

В целом можно отметить, что проблемы, связанные с территориальной организацией местного самоуправления, с которыми сталкивается Хабаровский край, достаточно универсальны в условиях муниципальной реформы. При этом существовавшая в крае до реформы двухуровневая структура муниципального управления в чем-то упрощает, а в чем-то усложняет решение указанных проблем. С одной стороны, в крае накоплен опыт муниципального управления на поселенческом уровне, есть кадры с определенным опытом работы. Однако, с другой стороны, наличие муниципалитетов поселенческого уровня, структура которых сложилась в других условиях и для решения других задач, ограничило гибкость краевой власти в приспособлении территориальной организации к новым требованиям в условиях муниципальной реформы.

То же можно сказать и о наличии в крае труднодоступных и неблагоприятных для проживания населения территорий. С одной стороны, данный фактор существенно усложнил реализацию муниципальной реформы, поскольку ее приходилось осуществлять в условиях системы расселения на основе мелких и слабо связанных между собой населенных пунктов и существенной дифференциации в уровне и динамике экономического развития. С другой стороны, требования федерального законодательства к муниципальной организации на подобных территориях являются менее жесткими, на них возможно сохранение межселенных территорий, где не предусмотрено создание муниципалитетов поселенческого уровня. Тем самым возможны более гибкие подходы к организации муниципального управления.

2.3. Система органов местного самоуправления

Хотя в Программе реформирования местного самоуправления была предусмотрено разработка предложений о вариантах структуры органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов, на практике система органов местного самоуправления оказалась унифицированной. Во всех муниципальных образованиях с численностью населения более 1 тыс. чел. глава муниципального образования избирается на муниципальных выбо-

рах и возглавляет местную администрацию. В поселениях с численностью населения менее 1 тыс. чел. глава муниципального образования, избираемый на муниципальных выборах, является одновременно председателем представительного органа и руководителем местной администрации. В поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 чел. избираются только главы поселений, представительные органы не формируются, их полномочия выполняют сходы граждан.

Таким образом, Хабаровский край, в отличие от многих других регионов, отказался от внедрения модели местного самоуправления, в рамках которой глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а местной администрацией руководит наемный менеджер. Подобная позиция была выбрана сознательно. Как отмечалось в постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116, «в крае решено было отказаться от варианта «второго портфеля» должностного лица, т.е. главы администрации, назначаемого по контракту». Причиной послужили опасения высокой конфликтности отношений между главой муниципального образования и наемным менеджером, которая могла привести к дезорганизации работы органов местного самоуправления. Численность депутатов представительных органов установлена по минимальной норме, требуемой Федеральным законом № 131-ФЗ.

Высокая централизация принятия решений о системе органов местного самоуправления в крае подтверждается и тем, что решение о целесообразности создания контрольных органов принималось на краевом уровне. В постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 отмечалось, что «контрольные органы признано целесообразным создавать только в городских округах и муниципальных районах с численностью населения более 20 тыс. чел.»¹⁴. Всего в крае подобные органы к моменту полного вне-

¹⁴ В процессе реализации муниципальной реформы есть случаи создания контрольных органов даже в поселениях с численностью жителей 1,5 тыс. чел. См.: Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода. М.: ИЭПП, 2007. С. 165–166.

дрения муниципальной реформы были сформированы только в двух муниципальных образованиях.

Несмотря на явно выраженное стремление руководства края формировать органы местного самоуправления муниципальных образований таким образом, чтобы ограничить рост управленческого персонала и расходы на управление, обеспечить решение данной задачи не удалось. Как отмечалось в постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116, в ходе реформы численность работников органов местного самоуправления выросла с 6400 до 6900 чел., т.е. на 500 чел., или примерно на 8%, что рассматривается руководством края как неоправданный рост численности. По оценкам Комиссии Законодательной Думы по реформированию местного самоуправления, рост управленческого персонала должен был составить не более 150 чел.¹⁵ При этом наблюдаются дублирование специалистов в районных и поселенческих администрациях, а также избыточная численность поселенческих администраций, передавших основные полномочия на районный уровень по соглашениям.

С целью регулирования данного процесса Распоряжением Правительства Хабаровского края от 1 февраля 2006 г. № 23-рп были утверждены «Рекомендации по определению структуры и штатной численности органов местного самоуправления муниципальных районов, городских и сельских поселений Хабаровского края». В соответствии с данными «Рекомендациями» для муниципальных районов с численностью населения до 10 тыс. чел. численность муниципальных служащих должна составлять от 32 до 44 чел. Для районов с численностью населения более 10 тыс. чел. численность муниципальных служащих (N_{MC}) определяется с учетом численности населения, численности поселений и освоенности территории по следующей формуле:

$$N_{MC} = (44 + \frac{(N - 10000)}{2000}) \cdot K_p,$$

¹⁵ Информация получена в ходе интервью в Комиссии Законодательной Думы по реформированию местного самоуправления.

где N – численность населения муниципального района;

44 – максимальная численность муниципальных служащих муниципального района с численностью населения 10 тыс. чел.;

2000 – максимальный предел управляемости;

K_p – районный коэффициент, учитывающий специфику муниципального района, численность населения, количество поселений, рассчитываемый с учетом освоенности территории (коэффициент Энгеля¹⁶).

Рекомендуемые подходы к расчету численности муниципальных служащих в городских и сельских поселениях представлены в табл. 2.2. Очевидно, что основным фактор, учитываемый в данном случае, – численность населения поселения.

Таблица 2.2

**Рекомендуемая численность муниципальных служащих
в органах местного самоуправления муниципальных районов,
городских и сельских поселений**

Численность постоянного населения, чел.	Рекомендуемая численность муниципальных служащих, ед.
До 500	2
От 501 до 1000	3
От 1001 до 5000	$3 + (N^* - 1000) / 1000$
От 5001 до 10 000	$7 + (N - 1000) / 1000$
От 10 001 до 20 000	$12 + (N - 1000) / 1000$
Свыше 20 000	$17 + (N - 1000) / 1000$

* N – численность населения муниципального образования.

Источник: Распоряжение Правительства Хабаровского края от 1 февраля 2006 г. № 23-рп.

При этом в «Рекомендациях» особо оговаривается, что данные расчеты сделаны с учетом того, что все полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные федеральным законодательством, исполняются на уровне поселений.

¹⁶ Коэффициент Энгеля определяется как отношение плотности (густоты) автодорог к корню квадратному от плотности населения.

Наряду с численностью муниципальных служащих в «Рекомендациях» предлагаются перечень должностей, не являющихся должностями муниципальной службы (всего 16 наименований), и подходы к определению численности работников, занимающих данные должности.

Представляют интерес изложенные в «Рекомендациях» подходы к структуре местной администрации на уровне поселений, которая является единой для городских и сельских поселений и строится следующим образом:

- глава муниципального образования¹⁷;
- заместитель главы администрации;
- *блок экономической политики*: отдел¹⁸ экономической, финансовой и налоговой политики и отдел управления муниципальным имуществом и природными ресурсами;
- *блок коммунального хозяйства и благоустройства*: отдел коммунального хозяйства и благоустройства и сектор (специалист) строительства и территориального планирования;
- *блок социальной политики*: отдел по социальным вопросам;
- *блок общественной безопасности*: сектор гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций и специалист по охране окружающей среды;
- *блок обеспечения деятельности*.

Очевидно, что если следовать данным «Рекомендациям», то минимальная численность администрации поселения должна быть не менее 10–12 чел. без учета исполнения переданных государственных полномочий.

На практике «Рекомендации» не воспринимались как директивный документ, хотя, возможно, и оказали определенный эффект на сдерживание роста численности административно-управленческого персонала. Так, если оценивать численность муниципальных служащих в муниципальных районах с численностью населения менее 10 тыс. чел., можно наблюдать следующую картину (*табл. 2.3*).

¹⁷ Является также главой администрации.

¹⁸ Вместо отдела допускается наличие сектора или отдельного специалиста.

Таблица 2.3

**Сравнение рекомендованной и фактической численности
муниципальных служащих Аяно-Майского,
Тугуро-Чумиканского муниципальных районов
и района им. Полины Осипенко**

Название района	Рекомендованная численность муниципальных служащих, чел.	Фактическая численность муниципальных служащих на 01.01.2007, чел.
Аяно-Майский	32	38
Тугуро-Чумиканский	32	34
Им. Полины Осипенко	34–36	45

В то же время в Охотском муниципальном районе, население которого менее 11 тыс. чел., работают уже 77 муниципальных служащих (для района с населением 10 000 чел. рекомендован лимит в 44 муниципальных служащих), общая же численность административно-управленческого персонала составляет 104 чел.

Что касается администраций поселений, то ситуацию можно рассмотреть на примере сельского поселения «село Некрасовка». Поскольку в поселении проживает почти 10 000 чел., в соответствии с «Рекомендациями» лимит численности муниципальных служащих достаточно высок – 12 чел. В соответствии с решением совета депутатов поселения от 29 марта 2007 г. № 159 число муниципальных служащих соответствует этому лимиту. В то же время в перечень работников, не являющихся муниципальными служащими, входит не только технический персонал, но и 4 чел., исполняющие переданные государственные полномочия, а также работник по расчету нормативов и тарифов услуг жилищно-коммунального комплекса, по заключению договоров социального найма, передачи квартир в собственность граждан и работник по спортивно-массовой работе. Тем самым реально численность управленческого персонала, выполняющего содержательные функции, также выше содержащейся в «Рекомендациях».

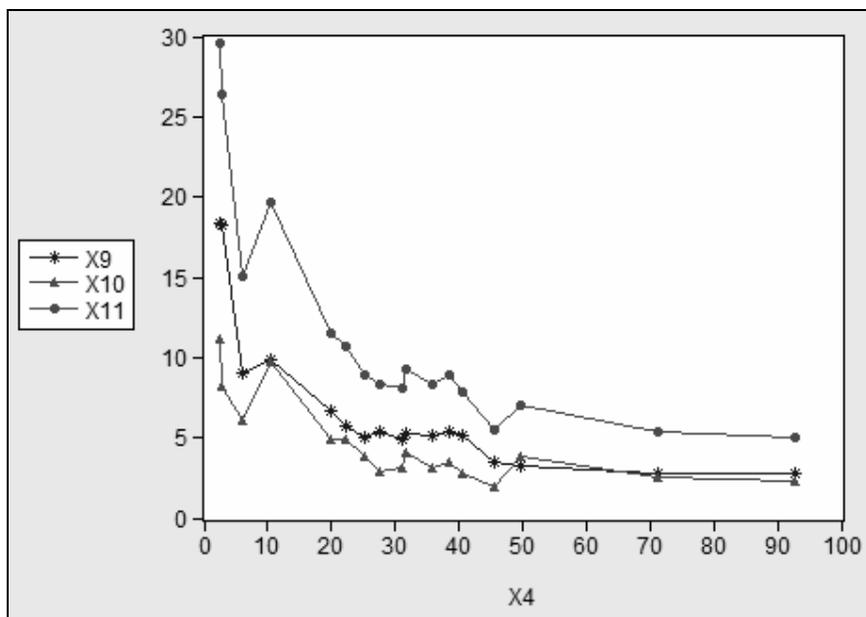
С учетом разнообразия климатических условий и системы расселения в Хабаровском крае представляет интерес выделение факто-

ров, от которых фактически зависят численность управленческого персонала и расходы на управление в муниципальных образованиях. С этой целью был проведен анализ численности управленческого персонала на 1 тыс. чел. населения, а также подушевых расходов на управление с учетом и без учета индекса бюджетных расходов по консолидированным муниципальным бюджетам муниципальных районов, а также по бюджетам муниципальных районов и совокупным бюджетам поселений в разрезе муниципальных районов. Поскольку основной интерес представлял вопрос о потерях от недостаточного масштаба деятельности, исследовалась зависимость данных параметров от численности и плотности населения. Результаты анализа представлены в Приложении, а также на *рис. 2.1–2.8*.

Как видно из представленных данных, применительно и к численности управленческого персонала, и (в еще большей степени) к расходам на управление наблюдаются потери от недостаточного масштаба деятельности. Численность управленческого персонала (в целом по районам и поселениям) на 1 тыс. жителей падает с примерно 30 чел. в Тугуро-Чумиканском районе (2,5 тыс. чел. населения) до чуть более 10 чел. в Ульчском районе (22,4 тыс. населения), в районах с большей численностью населения данный показатель колеблется в пределах от 10 до 5 чел. на 1 тыс. жителей. Подушевые расходы на управление (без учета ИБР) снижаются с 10 тыс. руб. в Аяно-Майском районе (2,8 тыс. чел. населения) до 3 тыс. руб. в Ульчском районе, по районам с большей численностью населения подушевые расходы колеблются в пределах примерно от 2,5 до 1,3 тыс. руб., и только в максимальном по численности Хабаровском районе (около 93 тыс. чел.) они составляют 871 руб. При этом обращает на себя внимание тот факт, что наиболее высокие значения рассматриваемых показателей наблюдаются в районах, относящихся к неблагоприятной и относительно неблагоприятной зоне и имеющих экстремально низкую плотность населения (менее 0,1 чел./кв. км): в Тугуро-Чумиканском, Аяно-Майском и Охотском. В более благоприятных для жизни районах плотность населения не оказывает столь существенного воздействия на численность управленцев и управленческие расходы.

При этом потери от недостатка масштаба более четко наблюдаются на районном уровне. Что касается поселений, то в них данная тенденция проявляется в меньшей степени. Если коэффициент вариации подушевых расходов на управление на районном уровне составляет 1,07, то на поселенческом – 0,69. Однако при интерпретации полученных результатов необходимо учитывать, что, в отличие от большинства регионов Российской Федерации, в Хабаровском крае поселения созданы не на всей территории региона, значительная часть края отнесена к межселенным территориям. Это ограничивает потери от недостатка масштаба на уровне поселений. Кроме того, здесь может оказывать воздействие процесс передачи полномочий по соглашениям между районами и поселениями. Следовательно, наиболее показательными являются оценки, полученные на основе консолидированных бюджетов муниципальных районов.

Включение в анализ индекса бюджетных расходов приводит к исчезновению четкой зависимости между численностью либо плотностью населения и управленческими расходами, из чего можно сделать вывод, что данные факторы прямо или косвенно учитываются при расчете ИБР. Так, управленческие расходы с учетом ИБР более 1700 руб./чел. наблюдаются в Охотском (10,5 тыс. чел., 0,07 чел./кв. км), Нанайском (20 тыс. чел., 0,7 чел./кв. км), Бикинском (27,5 тыс. чел., 11 чел./кв. км) и Амурском (71,2 тыс. чел., 4,3 чел./кв. км) районах. Подушевые расходы на управление с учетом ИБР менее 1200 руб. характерны для Ульчского (22,4 тыс. жителей, 0,6 чел./кв. км), Комсомольского (31,8 тыс. жителей, 1,3 чел./кв. км), Советско-Гаванского (45,5 тыс. жителей, 2,9 чел./кв. км) и Хабаровского (92,7 тыс. жителей, 3,1 чел./кв. км) районов. При этом разброс управленческих расходов резко сокращается, коэффициент вариации по расходам на управление консолидированных бюджетов муниципальных районов снижается с 0,88 без учета ИБР до 0,20 при учете ИБР. В то же время графики, представленные на *рис. 2.1–2.8*, показывают, что значения управленческих расходов с учетом ИБР изменяются достаточно хаотично, и их разброс достаточно сложно поддается какой-либо интерпретации.



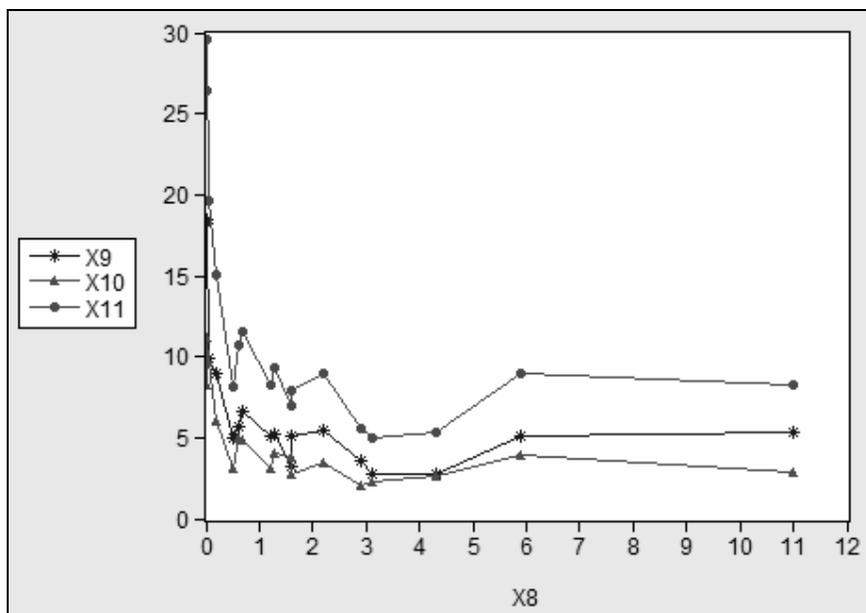
X4 – численность населения муниципального района, тыс.чел.;

X9 – число работников органов местного самоуправления муниципальных районов на 1000 жителей, чел.;

X10 – число работников органов местного самоуправления поселений на 1000 жителей, чел.;

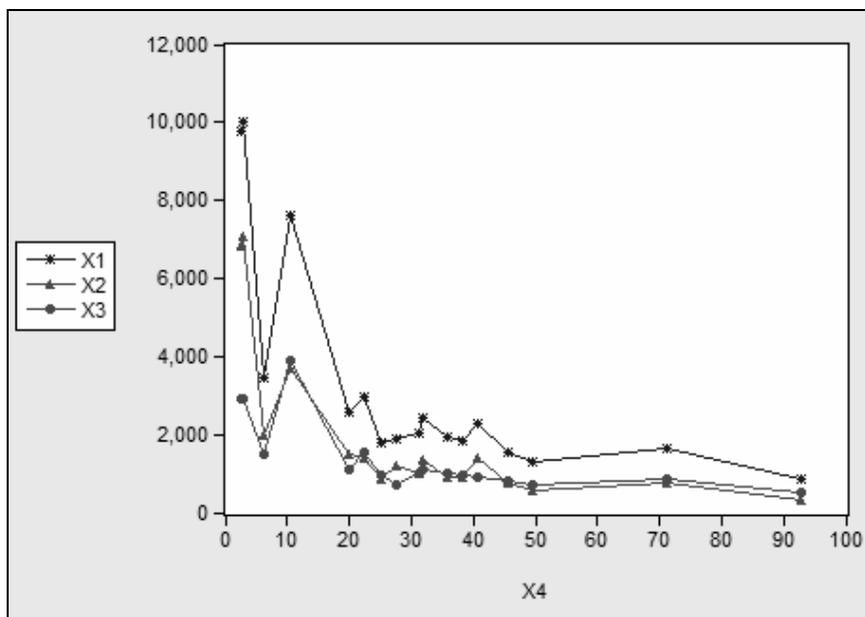
X11 – число работников органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений на 1000 жителей, чел.

Рис. 2.1. Зависимость числа работников органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений Хабаровского края на 1000 жителей от численности населения



X8 – плотность населения муниципального района, тыс.чел.;
 X9 – число работников органов местного самоуправления муниципальных районов на 1000 жителей, чел.;
 X10 – число работников органов местного самоуправления поселений на 1000 жителей, чел.;
 X11 – число работников органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений на 1000 жителей, чел.

Рис. 2.2. Зависимость числа работников органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений Хабаровского края на 1000 жителей от плотности населения



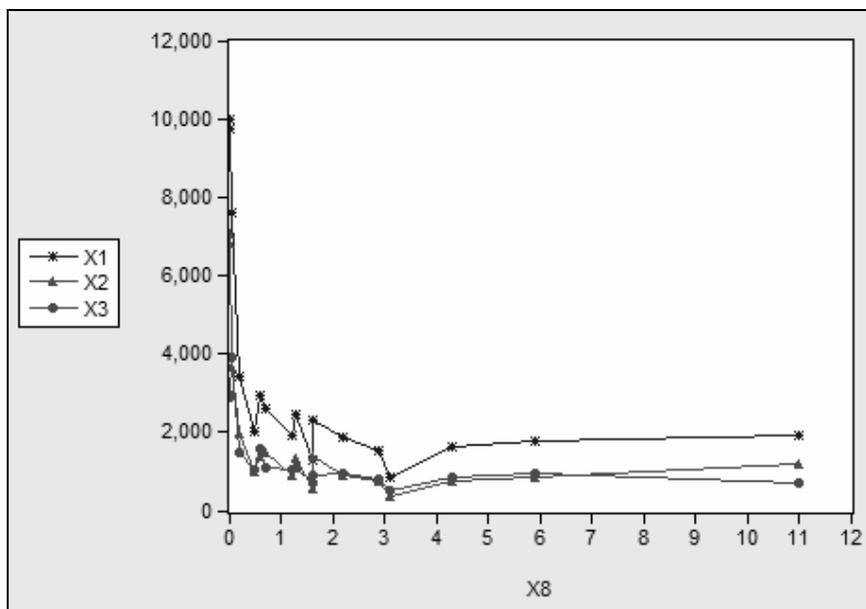
X4 – численность населения муниципального района, тыс.чел.;

X1 – подушевые расходы консолидированных бюджетов муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления, руб.;

X2 – подушевые расходы бюджета муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления, руб.;

X3 – подушевые расходы бюджетов поселений на содержание органов местного самоуправления, руб.

Рис. 2.3. Зависимость подушевых расходов местных бюджетов Хабаровского края на содержание органов местного самоуправления от численности населения



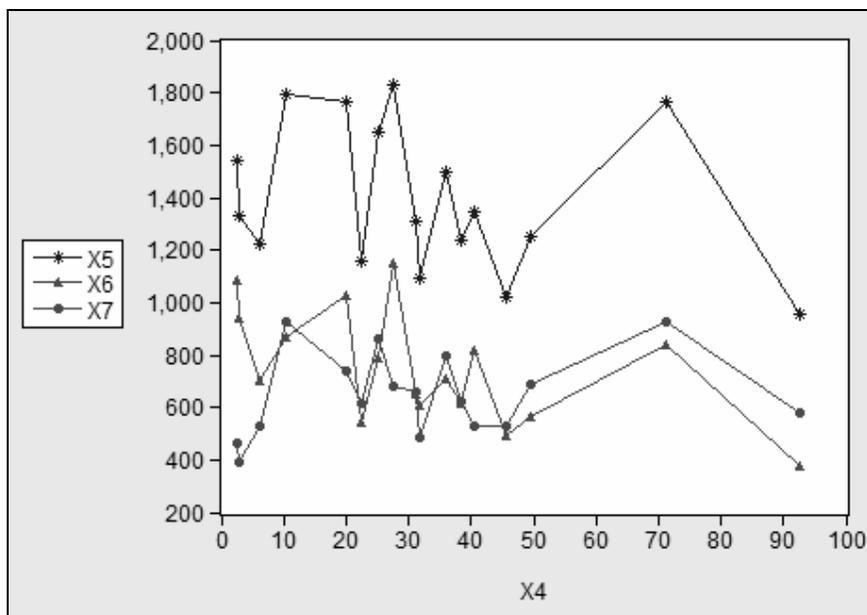
X8 – плотность населения муниципального района, тыс. чел.;

X1 – подушевые расходы консолидированных бюджетов муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления, руб.;

X2 – подушевые расходы бюджета муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления, руб.;

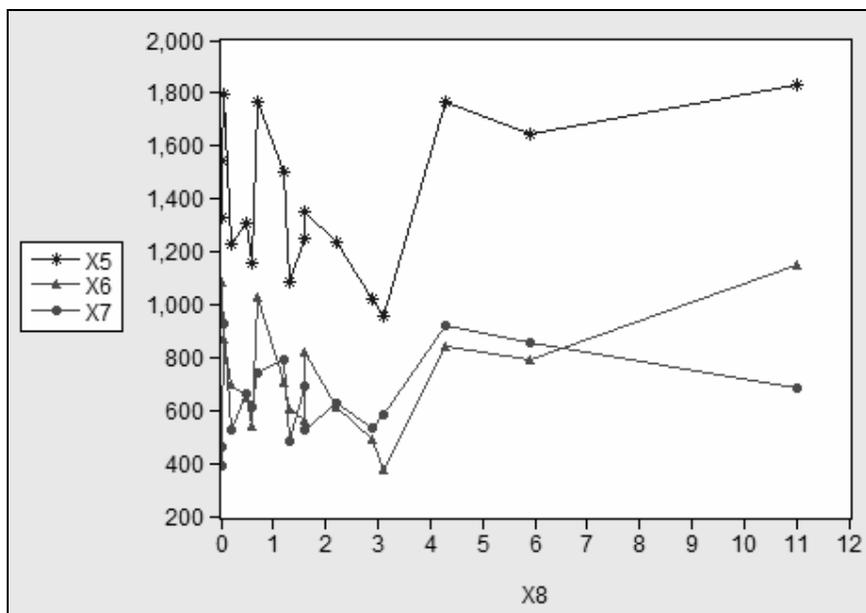
X3 – подушевые расходы бюджетов поселений на содержание органов местного самоуправления, руб.

Рис. 2.4. Зависимость подушевых расходов местных бюджетов Хабаровского края на содержание органов местного самоуправления от плотности населения



X4 – численность населения муниципального района, тыс. чел.;
 X5 – подушевые расходы консолидированных бюджетов муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР), руб.;
 X6 – подушевые расходы бюджета муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР), руб.;
 X7 – подушевые расходы бюджетов поселений на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР), руб.

Рис. 2.5. Зависимость подушевых расходов местных бюджетов Хабаровского края на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР) от численности населения



X8 – плотность населения муниципального района, тыс. чел.;

X5 – подушевые расходы консолидированных бюджетов муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР), руб.;

X6 – подушевые расходы бюджета муниципальных районов на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР), руб.;

X7 – подушевые расходы бюджетов поселений на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР), руб.

Рис. 2.6. Зависимость подушевых расходов местных бюджетов Хабаровского края на содержание органов местного самоуправления (с учетом ИБР) от плотности населения

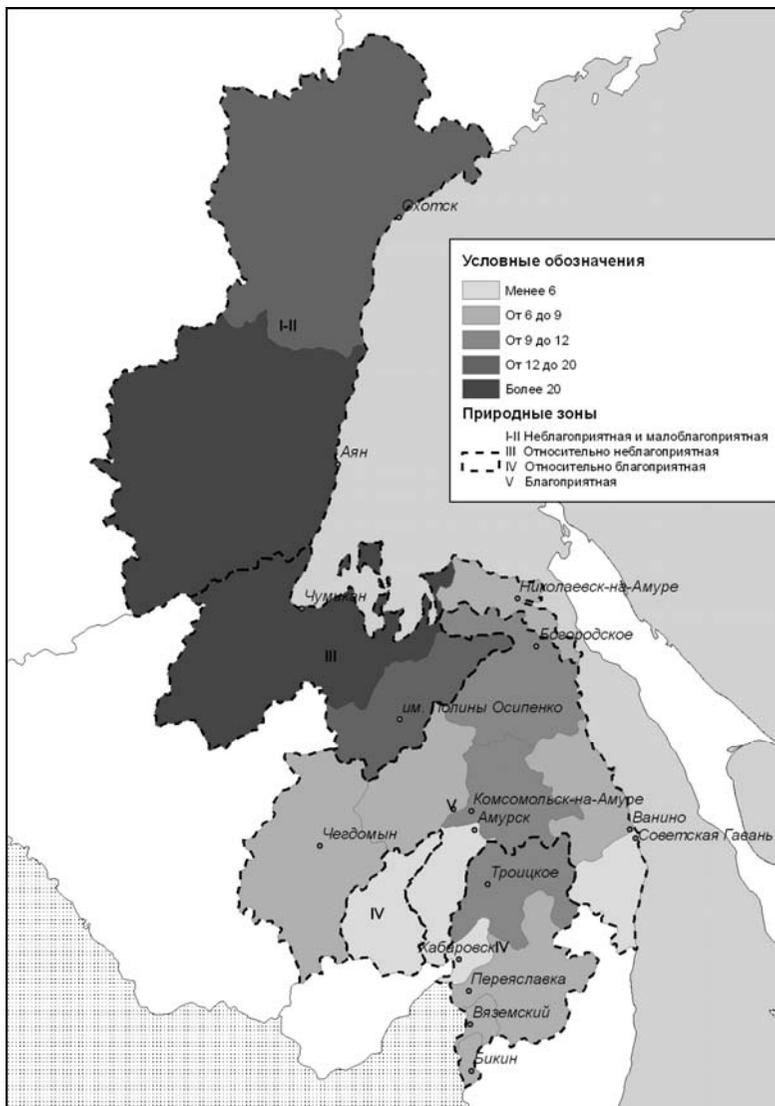


Рис. 2.7. Численность управленческого персонала в органах местного самоуправления Хабаровского края (сводные данные по муниципальным районам и поселениям)

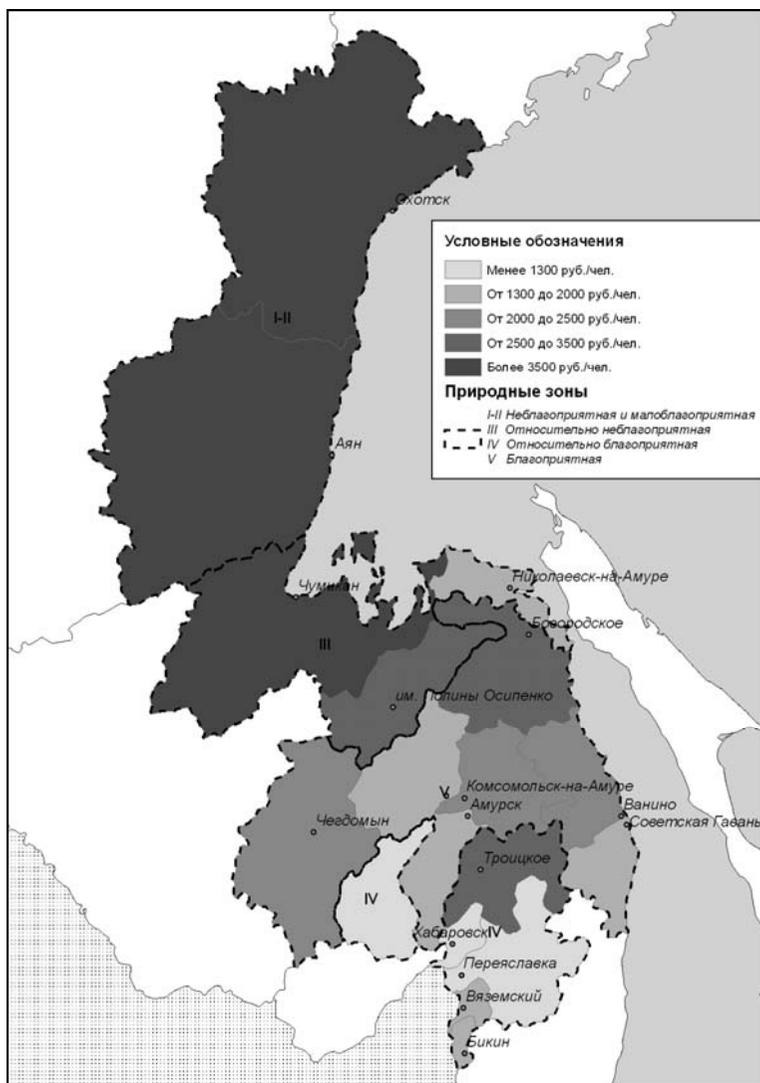


Рис. 2.8. Подушевые расходы на содержание органов местного самоуправления в Хабаровском крае (консолидированные бюджеты муниципальных районов) в 2007 г.

2.4. Распределение полномочий между муниципальными районами и поселениями

Поскольку Хабаровский край осуществил полную реализацию муниципальной реформы с 1 января 2006 г., формально все вопросы местного значения, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ для поселенческого уровня, должны были исполняться поселениями. Однако на практике это не так.

В 2006–2007 гг. передача полномочий органов местного самоуправления поселений муниципальным районам носила массовый характер. Лишь 2 сельских и 2 городских поселения исполняли полностью все вопросы местного значения, более 98% муниципальных образований поселенческого уровня в той или иной степени передавали свои полномочия муниципальным районам¹⁹. При этом в различных муниципальных районах по данному вопросу проводилась разная политика в отношении как масштаба передачи полномочий, так и степени унификации данного процесса. Минимальное число вопросов местного значения – менее 20 – решала значительная часть поселений в Советско-Гаванском (10–12), Бикинском (17), Ванинском (19) районах. При этом некоторым поселениям данных районов, в первую очередь районным центрам, предоставлялась более широкая самостоятельность. Так, районным центром «Город Советская Гавань» решалось 29 вопросов местного значения, городским поселением «Рабочий поселок Ванино» – 26, муниципальным образованием «Город Бикин» – 23. Следует обратить внимание на то, что, несмотря на статус городского поселения и достаточно крупные размеры, районным центрам в муниципальных районах, осуществляющих существенное ограничение полномочий поселений, были переданы далеко не все вопросы местного значения.

Противоположная политика была характерна для Охотского, Тугуро-Чумиканского, Амурского, Верхнебуреинского, Солнечного,

¹⁹ По данным Минрегиона РФ, в 2007 г. в целом по России данные показатели были ниже – соглашения о передаче полномочий заключили 16 830 поселений, или 77,9% всех поселений Российской Федерации. (Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г. М.: Минрегион, 2007. С. 72.)

Вяземского, Хабаровского районов и района им. Лазо – здесь основной массе поселений было передано 30 и более вопросов местного значения. При этом степень унификации передачи полномочий существенно различалась. Так, в Хабаровском районе полномочия передавались дифференцированно, на уровне поселений сохранялось решение от 29 до 34 вопросов местного значения. Подобный же дифференцированный подход был характерен для Амурского, Верхнебуреинского и некоторых других районов. В то же время в Тугуро-Чумиканском районе и районе им. Лазо процесс был унифицирован: в первом случае за всеми поселениями сохранялось решение 33 вопросов местного значения, во втором – 31.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что политика по передаче полномочий на районный уровень определялась в первую очередь не объективными условиями, а позицией районных властей и балансом интересов между органами местного самоуправления районного и поселенческого уровней. Так, например, в двух районах, относящихся к неблагоприятной для проживания зоне и схожих по многим характеристикам системы расселения, – Охотском и Аяно-Майском – проводилась различная политика по разграничению полномочий между муниципальным районом и поселениями. В Охотском районе на поселенческом уровне решалось 30 и более вопросов местного значения, в Аяно-Майском – 22 (за исключением сельского поселения «Нельканское», решающего все вопросы местного значения). То же можно сказать о Бикинском и Вяземском районах, расположенных в благоприятной для проживания зоне и схожих по численности населения, соотношению городского и сельского населения и ряду других характеристик. В первом случае за большинством поселений сохранено решение лишь 17 вопросов местного значения (за районным центром – 23), во втором – от 31 до 34.

Разнообразие ситуации с передачей полномочий в различных муниципальных районах, отсутствие объективных факторов, влияющих на этот процесс, заставляет предположить, что краевая администрация не занимает жесткой позиции в отношении разграничения полномочий и, в общем, оставляет решение этого вопроса за орга-

нами местного самоуправления районов и поселений в каждом муниципальном районе. В целом информация, полученная в ходе проведенных интервью, подтверждает данный вывод. Исключения составляют лишь вопросы организации жилищно-коммунального хозяйства, в том числе организации завоза топлива на территории с ограниченными сроками завоза (к таким территориям в крае относятся 6 районов полностью и 4 – частично). Здесь краевая власть стремится сохранить управляемость «сверху», обеспечивая функционирование жилищно-коммунального комплекса силами межпоселенческих предприятий. Возможно, именно этим определяется столь незначительное число поселений, исполняющих все вопросы местного значения.

Подобную позицию сложно оценить однозначно. С одной стороны, слабость многих поселенческих администраций, разбросанность поселений, тяжелые климатические условия могут служить аргументами в пользу сохранения централизации. С другой стороны, низкая плотность населения, большие расстояния между поселениями во многом обесценивают преимущества межпоселенческих предприятий ЖКХ, а концентрация инфраструктуры в городских поселениях в сочетании с высокой степенью урбанизации создают условия для решения данного вопроса в рамках межпоселенческой кооперации, а не путем передачи его на районный уровень. Неочевидны и преимущества централизации на региональном уровне северного завоза. По информации отдельных поселений, по прямым договорам закупки угля могли бы обходиться дешевле на 30%.

С точки зрения отдельных вопросов местного значения система разграничения полномочий между муниципальными районами и поселениями выглядела следующим образом. В 2007 г. полностью на уровне поселений решалось шесть вопросов местного значения:

- 1) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 2) формирование архивных фондов поселений;
- 3) организация освещения улиц и установка указателей с названиями улиц и номерами домов;
- 4) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

- 5) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- 6) осуществление полномочий собственника водных объектов, информирование населения об ограничениях их использования.

Наиболее часто передавались на районный уровень (полностью либо частично) следующие вопросы местного значения:

- 1) организация в границах поселения энерго-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжение населения топливом;
- 2) обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- 3) комплекс вопросов по территориальному планированию, землеустройству, утверждению нормативов градостроительства;
- 4) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий.

Обращает на себя внимание тот факт, что в Хабаровском крае не осуществлялась передача полномочий от органов местного самоуправления муниципальных районов на поселенческий уровень. В постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 особо отмечалось, что в крае нет примеров, когда органы местного самоуправления муниципальных районов передают часть своих полномочий органам местного самоуправления поселений, готовых в экономическом, организационном и кадровом отношении эту часть полномочий исполнять. Подобная ситуация характерна далеко не для всех регионов, где до начала муниципальной реформы существовала двухуровневая либо поселенческая модель территориальной организации местного самоуправления. Так, в Ставропольском крае в ряде районов поселениям передавались полномочия по дошкольному и (частично) по дополнительному образованию. В отдельных случаях осуществлялась также передача полномочий в сфере здравоохранения²⁰. В Челябинской области имелись случаи передачи от муниципальных районов поселениям пол-

²⁰ Мониторинг хода муниципальной реформы. М.: ИЭПП, 2006. С. 301.

номочий, связанных с предоставлением услуг в сфере дошкольного образования²¹.

2.5. Формирование экономических основ местного самоуправления

В Федеральном законе № 131-ФЗ к экономическим основам местного самоуправления относятся имущественные и финансовые вопросы. Трактовка данного понятия в Хабаровском крае отличается от принятого в федеральном законодательстве. В Программе реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004–2005 гг. разделены мероприятия по реформированию местных финансов, местных бюджетов и межбюджетных отношений и мероприятия по реформированию экономических основ местного самоуправления. При этом к последним относятся решение вопросов имущественного обеспечения муниципальных образований и поддержка экономического развития территорий. Поскольку проблемы финансовых основ местного самоуправления в Хабаровском крае будут детально рассмотрены ниже, в данном разделе остановимся на тех вопросах, которые относятся к экономическим основам местного самоуправления в нормативно-правовых актах Хабаровского края.

2.5.1. Имущественное обеспечение муниципальных образований

Проблема имущественного обеспечения решения вопросов местного значения официально признана в крае одной из наиболее значимых проблем, не решенных в ходе подготовки к полномасштабному внедрению муниципальной реформы. В постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 указывается, что «главная задача на этапе реформы – создание новой экономической основы местного самоуправления, основным в которой является разграничение имущества между тремя уровнями власти, создание двухуровневой муниципальной собственности в

²¹ Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода. М.: ИЭПП, 2007. С. 152.

порядке, определенном разделением вопросов местного значения между городскими округами, муниципальными районами и поселениями, инвентаризационный учет имущества – решена не в полном объеме, что отрицательно сказывается на эффективном использовании муниципального имущества». К началу 2006 г. перераспределение имущества между Российской Федерацией, Хабаровским краем и муниципальными образованиями края было осуществлено на 53%, при этом из 27 имущественных объектов краевой государственной собственности муниципальным образованиям было передано 9 объектов, или 33%. Органам местного самоуправления поселений было передано от муниципальных районов 28% имущественных объектов, согласованных к передаче.

Подобная ситуация отражает в первую очередь проблемы с учетом и государственной регистрацией муниципального имущества, а также недоработки федерального законодательства в отношении регионов, где муниципальные образования на поселенческом уровне существовали до начала реформы. Еще в конце 2005 г. в законодательстве был определен порядок разграничения имущества между муниципальными районами и вновь образованными поселениями, позволивший существенно ускорить данный процесс. Было установлено, что подобное разграничение осуществляется законами субъекта Федерации. При этом «...основанием возникновения права собственности муниципального образования, принявшего имущество, является правовой акт субъекта Российской Федерации, которым осуществляется разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями»²². В соответствии с данной процедурой в Хабаровском крае были приняты законы в отношении каждого из 12 вновь образованных поселений, которыми утверждены перечни имущества, подлежащего передаче из собственности муниципального района в собственность поселений.

Однако на поселения, существовавшие до начала муниципальной реформы, данный порядок распространен не был. Причем этот во-

²² Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Ст. 154, п. 11.1.

прос не был решен и в ходе внесения последних поправок в соответствующее законодательство осенью 2007 г.²³ Тем самым для передачи соответствующего имущества данным муниципальным образованиям оно должно пройти процедуру государственной регистрации. Указанная процедура является достаточно сложной и требует значительных финансовых средств, поскольку во многих случаях отсутствуют необходимые для государственной регистрации документы на имущественные объекты. Так, муниципальным образованиям Хабаровского края рекомендовано с целью включения объектов в списки имущества, подлежащего разграничению, осуществлять:

- инвентаризацию муниципального имущества;
- межевание земель, занятых муниципальным имуществом, и регистрацию права на занимаемые объектами муниципального имущества земельные участки в порядке, установленном земельным законодательством;
- учет, описание и индивидуализацию имущества.

При этом затраты на формирование муниципального имущества и подготовку его к процессу передачи в порядке разграничения муниципального имущества могут предусматриваться за счет средств бюджета на соответствующий финансовый год муниципального образования, в собственности или в ведении которого находится муниципальное имущество до его разграничения²⁴.

На начало 2006 г. техническую инвентаризацию прошло 24% объектов, подлежащих передаче, были оформлены свидетельства

²³ По мнению специалистов в сфере муниципального права, процедура, разработанная для вновь образованных поселений, может в данном случае применяться по аналогии. «Несмотря на отсутствие в Законе № 122-ФЗ прямого указания на то, что его регулирование распространяется на случаи разграничения имущества между ранее существовавшими муниципальными образованиями, соответствующий порядок может применяться по аналогии закона, поскольку регулируются сходные отношения и с аналогичной целью» (Маркварт Э., Михайлова Е. Правовые проблемы разграничения муниципальной собственности и возможные пути их решения // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций под ред. Э. Маркварта. М., 2007. С. 12–13). Однако на практике не удалось выявить случаи подобного применения законодательства.

²⁴ Распоряжение губернатора Хабаровского края от 25 мая 2005 г. № 364-р.

государственной регистрации прав собственности на 21% соответствующих объектов²⁵. В дальнейшем существенно ускорить этот процесс также не удалось, что можно проиллюстрировать на примере ситуации в Хабаровском районе края. Всего району необходимо передать 349 объектов, необходимых для решения вопросов местного значения поселений. На сентябрь 2007 г. техническая документация была оформлена на 103 (30%) подлежащих передаче объекта. Из них за муниципальным районом зарегистрировано право собственности на 86 объектов (25%). В поселения передано 25 объектов (7%), и только на 6 переданных объектов зарегистрировано право собственности поселений. Для завершения перераспределения имущества необходимо было подготовить 246 технических паспортов, зарегистрировать право собственности района на 263 объекта и передать поселениям 324 объекта²⁶. По мнению специалистов района, процесс разграничения собственности займет 3–4 года.

При этом необходимо учитывать, что барьером к ускорению данного процесса является не только дефицит финансовых средств, но и ограничения на объем работ, который способны осуществлять органы, отвечающие за подготовку имущества к регистрации и проведение регистрации. Так, по информации представителей администрации Хабаровского района, Бюро технической инвентаризации не справляется с объемом работ, необходимым для подготовки муниципального имущества к процессу передачи²⁷. Существенные слож-

²⁵ Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116.

²⁶ См.: Рагозина Л. Практика реализации Федерального закона № 131 в части перераспределения и разграничения государственной и муниципальной собственности // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций под ред. Э. Макварта – М., 2007. С. 33.

²⁷ Более детально данную ситуацию описывает Людмила Рагозина: «Изготовление технических паспортов в БТИ также требует больших временных затрат. Например, отделение Хабаровского краевого БТИ обслуживает 4 района, поэтому не успевает готовить документы по заявкам муниципалитетов. В 2006 г. в краевом БТИ остались неизрасходованные деньги, которые они не смогли освоить, на подготовку технических документов объектов муниципальной собственности. Конкуренции здесь не получается. В Хабаровске есть территориальное отделение федерального органа технической инвентаризации, которое могло бы взять на себя часть работ, но

ности возникают также при перераспределении объектов собственности с Российской Федерацией – как из-за коммуникационных проблем (переговоры затягиваются, ответы на запросы не поступают), так и из-за отсутствия технической документации²⁸.

Позитивной характеристикой организации разграничения муниципального имущества в Хабаровском крае является детальная нормативно-правовая регламентация процедуры передачи имущества муниципальными образованиями. Она осуществлена Распоряжением губернатора Хабаровского края от 25 мая 2005 г. № 364-р, которым утверждены «Рекомендации об условиях и порядке разграничения объектов муниципальной собственности между муниципальным районом и поселениями, расположенными на территории муниципального района». Очевидна направленность данного нормативного документа на минимизацию имущественных конфликтов между муниципальными образованиями, для чего обеспечены подробное, пошаговое регулирование процедуры разграничения имущества, наличие согласительных процедур, а также возможность такого нестандартного решения имущественных вопросов, как формирование долевой собственности муниципальных образований. Согласно «Рекомендациям», право долевой собственности муниципальных образований на имущество, которое в соответствии с федеральным законо-

краевое БТИ свои архивы никому не дает. ... Специалисты Хабаровского района пытались привлечь БТИ г. Хабаровска, но ничего не получилось, так как многие протяженные объекты коммунальной инфраструктуры для них оказались сложными, специалисты городского БТИ продержали документы полгода, но потом вернули. Краевое БТИ пыталось привлечь к выполнению возросшего объема работ свои филиалы, но процедура только еще больше затянулась» (Рагозина Л. Практика реализации Федерального закона № 131 в части перераспределения и разграничения государственной и муниципальной собственности // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций под ред. Э. Макваерта – М., 2007. С. 42).

²⁸ «В с. Калинка Хабаровского края специалисты Минобороны, передавая много объектов в муниципальную собственность, сразу предупредили, что технической документации на эти объекты нет, и они не смогут ее подготовить, а если муниципалитет не будет принимать, они заставят его это сделать по решению суда» (Там же. С. 41).

дательством может находиться в собственности как муниципального района, так и поселения, может возникать в следующих случаях:

- когда целевое назначение имущества позволяет решать вопросы местного значения тех муниципальных образований, в долевую собственность которых передается указанное муниципальное имущество;
- когда имущество, технологические и иные особенности эксплуатации которого требуют сохранения функционального единства, необходимо для решения вопросов местного значения нескольких муниципальных образований;
- когда технологические и иные особенности отдельных процессов производства, эксплуатации, хранения, реализации и утилизации, на совершение которых направлено целевое назначение имущества, позволяют использовать его для решения вопросов местного значения нескольких муниципальных образований.

Тем не менее в ходе муниципальной реформы в крае не удалось избежать серьезных имущественных конфликтов, доходящих до судебных разбирательств. Так, в ряде поселений органы местного самоуправления категорически настаивали на передаче им имущества в сфере ЖКХ. Причем противодействие подобной передаче не всегда обуславливалось неспособностью органов местного самоуправления обеспечить надежное предоставление жилищно-коммунальных услуг. Так, например, в сельском поселении «село Некрасовка» Хабаровского района жилищно-коммунальное хозяйство функционирует достаточно эффективно, что позволяет за счет перераспределения финансовых средств между поселениями в рамках районного предприятия ЖКХ поддерживать те соседние территории, где предоставление данных услуг осуществляется на более низком уровне.

2.5.2. Стимулирование экономического развития муниципальных образований

Особенностью реализации муниципальной реформы в Хабаровском крае является повышенное внимание не только к вопросам имущественного обеспечения муниципальных образований (кото-

рое, как уже цитировалось выше, объявлялось чуть ли не главной задачей на этапе реформы), но и к стимулированию экономического развития муниципальных образований региона. Идеология края в данном вопросе изложена в постановлении Правительства Хабаровского края от 22 июля 2004 г. № 40-пр «Об основных направлениях территориальной политики правительства Хабаровского края до 2010 г.»²⁹. Территориальная политика рассматривается в этом документе как пространственная «проекция» стратегии социально-экономического развития края. Основной целью территориальной политики Хабаровского края является «повышение самодостаточности муниципальных образований за счет максимального использования относительных преимуществ и привлечения всех видов ресурсов». Для достижения цели необходимо обеспечить решение следующих задач:

- создание условий и механизмов для привлечения ресурсов;
- сокращение различий в уровне социально-экономического развития территорий;
- поддержка территориальных точек экономического роста, которые, интенсивно развиваясь, распространяют импульсы развития на окружающие территории.

Следует обратить внимание на то, что в условиях существенного разброса природно-климатических и экономических условий развития края и отнесения значительной его части к территориям, неблагоприятным для жизнедеятельности человека, ставилась задача сокращения социально-экономической дифференциации территорий, причем этому вопросу в документе придавалось особое значение. Так, в качестве одного из важнейших негативных результатов развития края в посткоммунистический период рассматривался факт того, что «за последние 5 лет, несмотря на стабильные темпы роста экономики края в целом, степень дифференциации в уровне социально-

²⁹ Данное постановление представляет интерес не только как одна из немногих принятых на региональном уровне стратегий пространственного развития, но и как материал, в котором предвосхищены многие методологические подходы, используемые в готовящихся в настоящее время документах по региональной политике на уровне Российской Федерации.

экономического развития муниципальных образований увеличилась». По мнению авторов документа, это приводило к тому, что существенные различия в условиях жизни населения территорий края воспринимались обществом как нарушение принципов социальной справедливости. В то же время утверждалось, что «вступление в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поставит территории перед необходимостью установления новых межбюджетных отношений, что без направленной территориальной политики еще больше усугубит сложившуюся дифференциацию».

Для преодоления указанных тенденций предлагалось проводить в крае целенаправленную территориальную политику, в частности, осуществить разработку и проведение на краевом уровне дифференцированной экономической политики в отношении городов и районов с разными уровнями экономического развития. С этой целью все территории края были разделены на четыре группы:

- *районы с высоким уровнем развития* (Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре, Ванинский, Аяно-Майский районы);
- *районы со средним уровнем развития* (Комсомольский, Советско-Гаванский, Верхнебуреинский, Николаевский, Хабаровский и Солнечный районы);
- *районы с низким уровнем развития* (Охотский, Бикинский, Нанайский районы и район им. Лазо);
- *районы с очень низким уровнем развития* (Ульчский, Вяземский, Тугуро-Чумиканский, Амурский районы и район им. Полины Осипенко).

Для каждой территории были выделены сильные и слабые стороны, а также определены приоритеты развития как в отраслевом разрезе, так и применительно к конкретным предприятиям³⁰.

³⁰ Оценивая подобный подход к территориальной стратегии края, необходимо учитывать, что социально-экономическая политика края в целом строилась на активном участии государства в экономике. Характеристика данной деятельности дана в рассматриваемом Постановлении правительства края: «Правительство края оказывало и оказывает существенное влияние на развитие экономики городов и районов.

Дальнейшее развитие идеи данного документа получили в Постановлении правительства Хабаровского края от 30 января 2007 г. № 9-пр «О прогнозе социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2010 года», где были уточнены инструменты территориального развития, используемые на уровне края:

- разработки и проведения на краевом уровне дифференцированной экономической политики в отношении городских округов и муниципальных районов с разным уровнем экономического развития;
- обеспечения единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты независимо от экономических возможностей территорий;
- поддержки территориальных точек экономического роста (Хабаровская и Комсомольская агломерации, Ванино–Советско-Гаванский транспортно-промышленный узел), которые, интенсивно развиваясь, распространяют импульсы развития на окружающие территории;
- разработки и принятия законов и иных нормативно-правовых актов края, направленных на решение задач социально-экономического развития муниципальных образований края;
- завершения процесса разграничения полномочий между исполнительной властью субъекта Федерации и муниципальными образованиями;

В период острого кризиса в 90-е годы прошлого столетия краевые органы исполнительной власти принимали меры, позволившие в значительной степени сдерживать темпы падения производства, сохранить многие предприятия и, тем самым, снизить социальную напряженность в городах и районах края. Широко применялись методы финансового оздоровления и реструктуризации предприятий и производств в целом ряде отраслей, оказывающих существенное влияние на экономическую ситуацию в муниципалитетах (горнодобывающая, лесная, рыбная промышленность)». В результате подобных мер многие коммерческие предприятия полностью либо частично оказались в краевой собственности. Так, в регионе до сих пор значительную роль в формировании экономической базы муниципальных образований играют государственные сельскохозяйственные предприятия (например, птицефабрики).

- разработки и реализации мер, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов, городских округов;
- обеспечения максимальной открытости и прозрачности расходования бюджетных средств на краевом и муниципальном уровнях;
- развития форм сотрудничества общественного и частного секторов, привлечения к решению территориальных задач предприятий различных форм собственности;
- подготовки квалифицированных кадров, включая кадры муниципальных служащих.

Очевидно, что частично данные инструменты были ориентированы не столько на экономическое развитие, сколько на реализацию муниципальной реформы. Что касается подходов к стимулированию экономического развития, то в документе они носят достаточно схематичный характер. Нет подтверждения тому, что какие-либо из этих механизмов были реализованы на практике. Во всяком случае, в крае так и не был создан декларируемый еще в «Основных направлениях территориальной политики правительства Хабаровского края до 2010 г.» специальный фонд поддержки территорий, имеющих показатели социально-экономического развития ниже среднекраевого уровня. 29 сентября 2004 г. был принят Закон Хабаровского края № 211 «О Фонде экономического стимулирования деятельности муниципальных образований Хабаровского края по увеличению доходов бюджетов края». Однако данный фонд в крае так и не был сформирован: действие статьи Закона о формировании фонда приостанавливалось законами о краевом бюджете на 2005, 2006, 2007 гг. С 1 января 2008 г. Закон об этом фонде утратил силу.

Хотя одним из результатов реализации территориальной политики в Постановлении правительства Хабаровского края от 30 января 2007 г. № 9-пр по-прежнему объявлялось сокращение степени дифференциации социально-экономического развития территорий, формулировка ставящихся задач уже являлась более осторожной. В документе признавалось, что на сегодняшний день единой универсальной стратегии по повышению уровня социально-

экономического развития территорий не существует. Необходимо определить наиболее оптимальные пути развития каждого муниципального образования, изыскать резервы развития неблагоприятных территорий, создать для этого стимулы и условия. Именно эти задачи должны, по мнению авторов документа, решаться в рамках регионального планирования. При этом гораздо больший акцент был сделан на поддержку территорий экономического роста. В крае их было выделено три: Хабаровская агломерация, Комсомольская агломерация и Ванино–Советско-Гаванский транспортно-промышленный узел.

На муниципальном уровне в качестве инструмента социально-экономического развития территорий рассматривались программы и планы социально-экономического развития. Однако в Постановлении Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 отмечалось, что мероприятия Программы реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004–2005 гг. выполнены не в полном объеме, при этом «недоработки обусловлены тем, что органы местного самоуправления не уделяют должного внимания проблемам стратегического и тактического планирования развития территорий, слабо увязывают его с общекраевыми программами». Это проявилось в том, что многие органы местного самоуправления слабо осуществляли комплексный анализ выполнения программ социально-экономического развития муниципальных образований, нарушали сроки разработки и принятия основных направлений социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. На уровне поселений планы социально-экономического развития вообще отсутствовали.

К середине 2007 г. ситуация изменилась. Новые программы социально-экономического развития были приняты в 2 городских округах и 10 муниципальных районах, в 2 районах они находились в стадии разработки, в остальных 6 районах действовали старые программы, утвержденные до 2006 г. Программы социально-экономического развития были разработаны и приняты также в подавляющем большинстве поселений (около 80%), в остальных они

находились в стадии разработки, и лишь 7 поселений еще не приступали к этой работе.

Однако формальное выполнение требования по разработке программ социально-экономического развития еще не означало, что эти программы действительно могут стать инструментом экономического подъема территорий. Качество подавляющего большинства программ было достаточно низким, причем наиболее слабым моментом являлся разрыв между потребностями финансирования программ и возможностью привлечения финансовых ресурсов для их реализации. Так, потребность в ресурсах для реализации программы социально-экономического развития городского поселения «Город Вяземский» на 2007–2010 гг. только на 2007 г. более чем в 2,5 раза превышает бюджет муниципального образования. Тем самым программы представляли скорее набор пожеланий, чем реальный механизм воздействия на социально-экономическое развитие.

2.6. Ход муниципальной реформы в Хабаровском районе Хабаровского края (case study)

2.6.1. Общая характеристика хода муниципальной реформы в Хабаровском районе Хабаровского края

Хабаровский район Хабаровского края является наиболее густонаселенным из всех муниципальных районов края и отличается значительным разнообразием условий для реализации местного самоуправления. Тем самым он представляет собой такой объект для детального анализа, который позволяет выявить многие тенденции и проблемы, характерные для реализации муниципальной реформы в крае. На территории Хабаровского района расположены 1 городское и 26 сельских поселений с численностью населения от 100 (село Челны) до почти 10 000 чел. (село Некрасовка) и обеспеченностью налоговыми и неналоговыми доходами от 1,9% (Улика-Национальное сельское поселение) до 96,4% (Елабужское и Анастасьевское сельские поселения). При этом территории поселений составляют менее половины территории района, остальная террито-

рия отнесена к межселенной. Всего в районе находится 70 населенных пунктов, практически все они расположены на территории поселений. На межселенных территориях населенных пунктов нет. Примерно 95% территории района расположено на правом берегу Амура. Связь с теми поселениями, которые находятся на левом берегу, затруднена. Коренные народы Севера составляют 3–4% населения.

По сравнению с другими, Хабаровский район является наиболее финансово обеспеченным. Так, доля налоговых и неналоговых доходов в районном бюджете за 2006–2007 гг. в 1,2–1,3 раза превышала аналогичную долю в среднем по районам Хабаровского края. Еще более явно эта тенденция проявлялась на уровне совокупного бюджета поселений – здесь превышение составило 1,6–1,7 раза. В то же время подушевые расходы на уровне как района, так и поселений существенно ниже сложившегося в крае среднего уровня.

Более детальная характеристика поселений на территории Хабаровского района содержится в *табл. 2.4*.

Таблица 2.4

Основные характеристики поселений Хабаровского края на 01.01.2007

Название поселения	Численность населения, чел.	Доходы на 1 жителя, тыс. руб.	Доля налоговых и неналоговых доходов в итоге доходов, %
1	2	3	4
СП с. Челны	101	8,6	3,0
СП с. Петропавловка	108	5,8	22,6
Наумовское СП	127	6,3	2,2
Улика-Национальное СП	153	6,4	1,9
СП с. Сикачи-Алян	338	4,5	12,0
СП с. Новокуровка	727	2,5	15,0
СП с. Казакевичево	1019	2,4	95,4
Малышевское СП	1054	2,2	15,3

Продолжение таблицы 2.4

1	2	3	4
Куканское СП	1303	1,8	10,7
Побединское СП	1572	1,9	17,3
Галкинское СП	1650	1,8	65,4
Елабужское СП	1661	1,2	96,4
Мирненское СП	1769	1,8	72,3
СП с. Бычиха	1957	1,1	94,7
Осиновореченское СП	1964	0,9	63,1
Дружбинское СП	2383	1,3	13,7
СП с. Ильинка	3035	1,0	73,2
Мичуринское СП	3578	0,9	75,1
Анастасьевское СП	4282	1,3	96,4
Корсаковское СП	4359	1,3	94,0
Сергеевское СП	4813	1,0	30,8
Ракитненское СП	5577	0,8	87,9
Восточное СП	5859	1,4	94,3
Корфовское ГП	6057	1,6	95,8
Князе-Волконское СП	7492	0,7	89,5
Топольское СП	7824	0,9	92,2
СП с. Некрасовка	9610	0,8	84,8

Источник: Статистический бюллетень «Численность населения Хабаровского края». Росстат, 2007.

Как видно из *табл. 2.4*, финансовое положение поселений района существенно различается. Достаточно много поселений являются самодостаточными либо близки к самодостаточности. Доля налоговых и неналоговых доходов в бюджете 8 поселений (с учетом субвенций на исполнение государственных полномочий) превышает 90%, еще 3 поселения находятся в промежутке от 85 до 90%. В то же время в 10 поселениях доля налоговых и неналоговых доходов меньше 25%, а еще в одном – несколько превышает 30%.

В то же время, как видно из таблицы, финансовая ситуация в поселении в значительной степени зависит от численности населения. Поселения с численностью до 1000 чел. характеризуются низкой долей налоговых и неналоговых доходов в местных бюджетах (от 1,9 до 22,6%), однако при этом наиболее высокими подушевыми бюджетными доходами (от 8,6 до 2,5 тыс. руб.). Особенно высоки подушевые доходы в поселениях с численностью населения до 500 чел. (от 8,6 до 4,5 тыс. руб.). В поселениях с численностью населения от 1000 до 1600 чел. подушевые бюджетные доходы уже существенно ниже – от 2,4 до 1,9 тыс. руб. на человека, но доля налоговых и неналоговых доходов в большинстве случаев остается низкой (исключение – сельское поселение «Село Казакевичево», которое относится к самодостаточным). Подавляющее большинство сельских поселений с численностью населения более 1600 чел. покрывает более половины своих потребностей за счет налоговых и неналоговых доходов (из 17 подобных поселений исключение составляют 2). При этом во всех поселениях с численностью населения более 4000 чел. (за исключением одного) доля налоговых и неналоговых доходов в доходах бюджета с учетом субвенций на исполнение государственных полномочий составляет более 80%. Параллельно наблюдается тенденция к снижению подушевых бюджетных доходов – при приближении численности населения к 2000 чел. они колеблются в промежутке от 1,3 до 0,7 тыс. руб. на человека. Таким образом, наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования характеризуются наиболее низкими подушевыми доходами местных бюджетов, тогда как для поселений с малой численностью характерны значительные потери от недостатка масштаба, покрываемые за счет финансовой помощи, поскольку их возможности мобилизовывать налоговые и неналоговые доходы явно недостаточны.

Подобная ситуация подтолкнула власти к поиску способов изменения территориальной структуры, фактически сложившейся еще с дореформенных времен. На момент проведения исследования в районе планировалась организация референдумов по объединению поселений, предусматривающему присоединение наиболее малочисленных поселений с численностью жителей менее 200 чел. к более

крупным поселениям. Всего предполагались референдумы в 8 поселениях, в результате которых должно было возникнуть 4 объединенных поселения. Причем практически в каждом случае обоснование объединения различалось. Предлагались следующие подходы к объединению поселений:

- объединение финансово обеспеченного и финансово слабого поселений с целью выравнивания финансовых возможностей;
- объединение 2 финансово слабых поселений с целью сокращения численности управленческого персонала и управленческих расходов;
- объединение 2 поселений, социальная сфера которых является взаимодополняющей (в одном – школа и больница, в другом – дом культуры).

Хабаровский район относится к той категории районов Хабаровского края, где подавляющая часть полномочий по решению вопросов местного значения сохранена за поселениями, и передача полномочий по соглашениям между муниципалитетами носит ограниченный характер. Официальные данные о масштабах передачи полномочий в районе, полученные на региональном уровне, несколько отличаются от результатов интервью на районном уровне. Тем не менее общая ситуация выглядит следующим образом.

Единственным поселением, которое исполняет все полномочия по решению вопросов местного значения, является сельское поселение «село Некрасовка». В остальных поселениях часть полномочий по решению вопросов местного значения передано на районный уровень. Наиболее активно на районный уровень передавались полномочия по следующим вопросам местного значения:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом. По информации районной администрации, лишь одно поселение не передало полномочия по регулированию тарифов на коммунальные услуги. Передача остальных полномочий в рамках данного вопроса местного значения стимулируется тем, что коммунальные предприятия обеспечиваются топливом, централизованно закупаемым на краевом уровне;

- утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство и другая деятельность по градорегулированию. По информации районной администрации, ряд полномочий в рамках данного вопроса местного значения передали 25 из 27 поселений;
- расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством. Передача данного полномочия в 2007 г. стимулировалась, в частности, тем, что с 1 января 2008 г. в соответствии с федеральным законодательством данный вопрос является вопросом местного значения муниципального района.

Пятнадцать поселений передали на районный уровень полномочия по казначейскому исполнению бюджета. Полномочия по библиотечному обслуживанию населения передали на районный уровень те поселения, в которых библиотеки не входят в структуру культурно-досуговых центров.

Передача полномочий органам местного самоуправления муниципальных районов на поселенческом уровне воспринимается неоднозначно. Так, глава Сергеевского сельского поселения позитивно оценил исполнение на районном уровне полномочий по организации предоставления коммунальных услуг, указав, что неплатежи населения за коммунальные услуги снизились с 60 до 22–23%. В то же время некоторые другие поселения заинтересованы в исполнении соответствующих полномочий самостоятельно. Так, глава Тополевского сельского поселения заявила, что с 2008 г. полномочия в сфере ЖКХ органы местного самоуправления поселения будут исполнять самостоятельно.

В ряде случаев возникают конфликты между районом и поселениями по вопросу определения размера субвенций на финансирование переданных полномочий. Так, в 2007 г. Восточное сельское поселение перечисляло в район на финансирование переданного полномочия по расчету и организации предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищ-

ным законодательством, 50 тыс. руб. При этом по оценкам районной администрации, размер субвенции на исполнение данного полномочия должен составлять 300 тыс. руб.

2.6.2. Управленческие стратегии поселений Хабаровского района

Собранная в ходе реализации проекта информация, а также интервью с главами сельских поселений Хабаровского района позволили рассмотреть ряд различных управленческих стратегий, которых придерживаются поселения. Можно выделить следующие факторы, по которым различаются управленческие стратегии поселений:

- отношение к передаче полномочий по решению вопросов местного значения на районный уровень;
- организация деятельности руководства муниципального образования с точки зрения распределения рабочего времени между работой с документами и участием в мероприятиях районного уровня, с одной стороны, и работой с населением и непосредственной организацией решения вопросов местного значения – с другой;
- роль мобилизации местного сообщества в деятельности муниципального образования.

Главы различных поселений придерживаются противоположных взглядов на плюсы и минусы концентрации полномочий и финансовых ресурсов на поселенческом уровне. Так, например, в Галкинском сельском поселении считают, что основная задача муниципального образования – выплатить заработную плату, протопить здание администрации и клуб. Эти задачи лучше решались, когда поселение финансировалось по смете. На настоящий момент руководство поселения не заинтересовано в дополнительных полномочиях. В частности, оно отрицательно отнеслось к передаче на поселенческий уровень полномочий в сфере культуры. Совершенно другая позиция у главы сельского поселения «село Некрасовка», которое вообще отказалось передавать какие-либо полномочия на рай-

онный уровень. Сохранение полномочий на уровне поселения позволяет обеспечить максимальное удобство для жителей (например, для оформления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг не надо ездить в город, все можно оформить на месте) и реализовать приоритеты на уровне поселения. Так, руководство поселения планирует за 2–3 года существенно улучшить качество услуг в сфере культуры и спортивно-массовой работы, куда до этого годами не вкладывались бюджетные средства. Можно предположить, что частично данные различия связаны с объективной разницей в потенциале поселений. Так, численность населения Галкинского сельского поселения более чем в 5 раз меньше, чем в селе Некрасовка. Кроме того, сельское поселение «село Некрасовка» является самодостаточным, тогда как Галкинское сельское поселение более чем на треть дотационно. Тем не менее вряд ли все причины различий можно свести к объективным факторам. Значительную роль играют идеология руководства поселения, его представления о задачах муниципальной власти на территории.

Что касается организации работы руководства муниципального образования, то здесь также наблюдаются существенные различия. Некоторые главы поселений подавляющую часть своего рабочего времени тратят на работу с документами. Так, например, глава Сергеевского сельского поселения в интервью жаловался на огромный документооборот, в результате которого на работу с бумагами уходит 80–90% рабочего времени и лишь 10–20% времени остается на работу с проблемами села. Тем самым население не видит работу органов местного самоуправления. В то же время в других муниципальных образованиях управленческий процесс организован по-другому. Так, глава сельского поселения «село Некрасовка» от 70 до 90% рабочего времени тратит на работу с населением и решение его проблем, причем в основном это происходит вне рамок официального рабочего дня. В течение рабочего дня примерно половина времени уходит на работу с документами. Примерно такая же пропорция – 90 : 10 – характерна для главы Тополевского сельского поселения. Значительную часть документооборота берет на себя

главный специалист по организационным вопросам в администрации поселения. Судя по всему, в данном случае различия также обусловлены как объективными, так и субъективными факторами. К объективным факторам можно отнести то, что Сергеевское сельское поселение является глубоко дотационным и, следовательно, в значительной степени зависимым от районной власти, тогда как сельское поселение «село Некрасовка» и Тополевское сельское поселение самодостаточны и способны мобилизовывать значительные ресурсы за счет местного сообщества. Однако очевидно, что и позиция, и стиль работы главы поселения играют существенную роль.

Для Хабаровского края в целом и Хабаровского района в частности характерны стратегии поселений, ориентированные на работу с местным сообществом с целью мобилизации дополнительных резервов для решения вопросов местного значения. Однако активность подобной работы в различных поселениях различается. Причем степень мобилизации местного сообщества напрямую связана как с отношением к передаче поселенческих полномочий на районный уровень, так и с организацией управления на уровне поселений. Те муниципальные образования, которые концентрируют на своем уровне максимальный объем полномочий и руководство которых ориентировано в первую очередь на работу с населением, как правило, оказываются более успешными в поиске и использовании дополнительных ресурсов, мобилизуемых в рамках местного сообщества. В то же время формы и методы подобной мобилизации в поселениях различны. Более подробно данный вопрос рассматривается в следующем разделе.

Исходя из общих соображений можно предположить, что управленческие стратегии поселений, в том числе методы мобилизации финансовых ресурсов и приоритеты местного развития, так или иначе должны найти отражение в бюджетах поселений. В *табл. 2.5* представлена планируемая структура расходов девяти поселений Хабаровского района в 2007 г. Обращают на себя внимание следующие особенности расходов поселений.

Таблица 2.5

**Планируемая структура расходов девяти поселений
Хабаровского района в 2007 г., %**

	Расходы (без МБТ)	Общегосударственные вопросы	Национальная оборона	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	ЖКХ	Культура, кинематография и СМИ	Другие расходы	Межбюджетные трансферты
Анастасьевское СП	100	50,6	1,6	1,0	40,5	6,2	0,0	0,0
Восточное СП	100	40,0	1,8	0,9	17,6	36,2	3,6	0,0
Галкинское СП	100	57,6	1,4	0,8	2,0	38,2	0,0	0,0
Тополевское СП	100	39,6	3,6	1,3	6,3	44,9	0,0	4,3
Некрасовское	100	54,7	4,4	2,0	0,4	38,5	0,0	0,0
Сергеевское	100	42,9	2,7	0,9	0,0	45,9	0,0	7,6
Корфское ГП	100	43,8	0,0	0,0	15,1	38,0	3,1	0,0
Князе-Волконское СП	100	50,7	0,0	0,0	0,7	48,6	0,0	0,0
Ракитненское СП	100	49,5	4,2	2,0	0,3	41,2	0,0	2,8

Во-первых, для всех поселений характерен экстремально высокий уровень расходов на управление (общегосударственные вопросы). Минимальный уровень расходов по данному разделу характерен для Тополевского сельского поселения (39,6%), наиболее активно привлекающего местное сообщество к решению вопросов местного значения. Сопоставимый уровень – в Восточном и Сергеевском сельских поселениях, а также в Корфовском городском поселении. Максимальная доля расходов по данному разделу в Галкинском сельском поселении и сельском поселении «село Некрасовка» – 57,6 и 54,7% соответственно.

Во-вторых, если исходить только из структуры бюджетов, то можно предположить, что приоритетным направлением деятельно-

сти практически всех рассматриваемых поселений, кроме Анастасьевского, является культура. В случае Анастасьевского сельского поселения явно выраженный приоритет – благоустройство поселения. Однако, очевидно, структура бюджета сама по себе не дает полной картины в данном вопросе. Для получения более адекватной информации необходимо принимать во внимание, по меньшей мере, еще два фактора. С одной стороны, часть полномочий передается от поселений муниципальным районам, причем не всегда обеспечивается соответствие объема субвенций на финансирование переданных полномочий и объема предоставляемых в рамках переданного полномочия услуг (отличия могут быть как в одну, так и в другую сторону). С другой стороны, для поселений Хабаровского края в целом и Хабаровского района в частности характерно активное привлечение бизнеса к решению отдельных вопросов местного значения, которое позволяет экономить бюджетные ресурсы поселений. Так, например, в наиболее крупном поселении района – «село Некрасовка» – на благоустройство тратится менее 1% бюджетных расходов. Однако это связано не с пренебрежением данным направлением деятельности на уровне поселения, а с фактически директивным наложением обязательств по благоустройству и освещению территории поселения и частично – по содержанию дорог на местный бизнес (более подробно см. в следующем разделе).

2.6.3. Мобилизация ресурсов для решения вопросов местного значения

Методы мобилизации ресурсов для решения вопросов местного значения в поселениях Хабаровского района (как и Хабаровского края в целом) существенно не отличаются от используемых на других территориях. В то же время опыт края имеет определенную специфику с точки зрения как активности использования данных методов, так и степени участия тех или иных слоев местного сообщества в решении общепоселенческих проблем. Присущие краю особенности в полной мере характерны для рассматриваемых поселений Хабаровского района.

К основным методам мобилизации ресурсов, доступным на поселенческом уровне, можно отнести:

- мобилизацию доходов от местных налогов;
- привлечение бизнеса к решению вопросов местного значения;
- привлечение населения к решению вопросов местного значения;
- привлечение внешних источников финансирования вопросов местного значения.

Мобилизация доходов от местных налогов. Примером лучшей практики по данному вопросу в Хабаровском районе является Восточное сельское поселение, которое в 2006 г. практически удвоило поступления от местных налогов. В бюджете поселения на 2007 г. доля данных налогов составила 37% (в среднем по поселениям Хабаровского края – около 5%).

Основным фактором, позволившим столь существенно повысить поступления от местных налогов, послужило выявление налогоплательщиков, которые ранее по тем или иным причинам не платили данные налоги в местный бюджет. Были уточнены границы поселения, что позволило более четко определить налоговую базу. Данный фактор имел особое значение в условиях наличия в Хабаровском районе межселенных территорий, поступления от местных налогов с которых шли в бюджет муниципального района. Вопрос о налогообложении земельным налогом двух предприятий, находящихся на территории поселения, решался через суд, который в данном случае признал правильность позиции органов местного самоуправления поселения.

Для поселения также характерна активная работа с налогоплательщиками – физическими лицами по уплате местных налогов. Так, информация о порядке и сроках уплаты местных налогов доводится до налогоплательщиков различными способами:

- через районную газету «Сельская новь», которая в определенном количестве закупается администрацией поселения и бесплатно раздается гражданам;
- через работников администрации, Совет ветеранов, местные предприятия;
- через объявления, развешиваемые на территории поселения.

Администрация поселения также участвует в доведении до плательщиков налоговых уведомлений и в работе с неплательщиками. При обращении жителей поселения в местную администрацию либо в органы социальной защиты от них требуют представления квитанций об уплате местных налогов³¹.

В то же время в крае существуют достаточно серьезные антистимулы к активизации работы поселений с местными налогами, частично порожденные концепцией муниципальной реформы, частично – особенностями краевой системы управления. Так, результатом деятельности администрации Восточного сельского поселения в данном направлении стал не резкий рост доходов поселения, а прекращение предоставления финансовой помощи из регионального бюджета. В то же время, по информации некоторых поселений, даже текущий незапланированный рост бюджетных доходов приводит к корректировке объемов финансовой помощи в сторону понижения в течение финансового года. В подобных условиях более выгодной оказывается стратегия иждивенчества, а не активного поиска внутренних резервов.

Привлечение бизнеса к решению вопросов местного значения. Для муниципальных образований Хабаровского края в целом и Хабаровского района в частности характерно гораздо более активное, чем в других регионах, привлечение бизнеса к решению вопросов местного значения. Участие бизнеса как добровольными пожертвованиями, так и путем осуществления различных работ, по некоторым оценкам, приводит к увеличению финансовых возможностей отдельных поселений на 20–40%.

Причем подобная практика строится на различных принципах. В некоторых поселениях администрация пытается вместе с предпринимателями выработать направления совместной деятельности, со-

³¹ Деятельность местных администраций, в том числе администрации Восточного сельского поселения, по участию в администрировании местных налогов, позволяя расширить финансовую базу местного самоуправления, в то же время не до конца вписывается в существующее законодательство и тем самым не поддается однозначной оценке. Более подробно по данному вопросу см.: Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008.

гласовать приоритеты. Например, в Тополевском сельском поселении функционирует Совет предпринимателей. Предпринимательское сообщество активно участвует в проектах, финансируемых за счет грантов, которые выигрывает поселение. Руководство поселения высоко оценивает партнерские отношения с бизнесом и обеспечивает их поддержание различными способами. Так, в поселении отмечается День предпринимателя, руководство публично выражает благодарность тем предпринимателям, которые участвуют в жизни села³².

Есть и другие примеры активного участия предпринимателей в решении вопросов местного значения. Так, в сельском поселении «село Некрасовка» коммерсантов обязали поддерживать освещение улиц, закрепили за ними участки территории для благоустройства и даже участки дороги. Кроме того, значительные объемы средств бизнес перечисляет на социальные нужды села. Так, за счет привлеченных средств местных бизнесменов за последние 3 года произведен ремонт Дома культуры (5,2 млн руб.), построена хоккейная коробка (2,5 млн руб.), восстановлены спортзал и стадион (1,2 млн руб.), построены баскетбольные площадки, создаются компьютерные классы, строятся новые детские площадки, клумбы, фонтаны, тренажерный зал. Судя по всему, степень участия в благоустройстве территории и решении социальных проблем учитывается местной администрацией при решении о содействии в получении земельных участков и при размещении муниципального заказа. В поселении также функционирует Совет предпринимателей при главе администрации поселения, который координирует участие бизнеса в социально-экономическом развитии села.

Однако не все поселения столь активны в проведении подобной политики. Так, в Сергеевском сельском поселении за предпринимателями также закрепляют зоны благоустройства, однако на добровольных началах. Часть предпринимателей отказалась участвовать в

³² Например, когда местные бизнесмены помогли до начала холодов восстановить крышу в Доме культуры, на открытии Дома культуры после ремонта школьные хоры пели оду предпринимателям, глава поселения отметила роль каждого из спонсоров в решении общей задачи.

данной деятельности. Кроме того, предпринимателей привлекают к проведению социально-культурных мероприятий, оказанию помощи Дому культуры, Совету ветеранов, школе. В целом сборы с предпринимателей составляют примерно 20% собственных доходов поселения (при том, что оно является дотационным почти на 70%).

Очевидно, что подход к взаимодействию власти и бизнеса, накладывающий на предпринимателей значительные социальные обязательства, приводит к достаточно серьезным конфликтам. Даже в Тополевском сельском поселении, где данная политика проводится в более мягких формах, на первоначальных этапах взаимодействие с бизнес-сообществом было достаточно противоречивым. Однако по мере того, как выяснилось, что политика главы поселения способствует формированию позитивного имиджа территории, взаимодействие стало более плодотворным. Дело в том, что территория поселения привлекательна для коттеджной застройки, и значительная часть интересов предпринимателей связана именно с этим направлением деятельности. Заинтересованность главы в благоустройстве поселения и повышении качества муниципальных услуг находится в русле данных интересов, тем самым возникают предпосылки для взаимовыгодного сотрудничества. Очередной совместный проект – строительство очистных сооружений – уже является достаточно масштабным.

В то же время не везде конфликты разрешаются столь благополучно. По информации из отдельных поселений, чрезмерные социальные требования в отдельных случаях приводят к тому, что предприниматели уходят с территории. Тем не менее это не становится аргументом в пользу пересмотра проводимой в данном направлении политики.

Опыт поселений Хабаровского района подтверждает, что отсутствие официальных налогов с бизнеса на поселенческом уровне не означает, что на практике предприниматели не осуществляют финансирование жизнедеятельности местного сообщества. Однако этот процесс происходит вне правового поля и может как приобретать формы «муниципального рэкета», существенно ущемляющего интересы бизнеса, так и способствовать сращиванию интересов власти и

бизнеса и нарушению конкурентных принципов при распределении муниципальных ресурсов.

Привлечение населения к решению вопросов местного значения. Для поселений Хабаровского района (как и Хабаровского края в целом) характерна практика активного привлечения населения к решению вопросов местного значения. Подобное привлечение осуществляется путем как мобилизации дополнительных финансовых средств, так и участия населения в предоставлении ряда муниципальных услуг. Так, например, в сельском поселении «село Некрасовка» еще в 1996 г. на сходе было решено строить в складчину телефонную станцию. На тот момент в селе было 700 телефонных номеров, сейчас станция обслуживает 2500 номеров, и все они городские (хабаровские).

Мобилизация финансовых средств реализуется через механизмы самообложения населения. Подобные механизмы в основном осуществляются вне процедур, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Сбор средств с населения организуется так же, как это было до муниципальной реформы. Единственным поселением, которое на момент проведения исследования заявило о своем желании провести референдум по введению самообложения, явилось Галкинское сельское поселение. Средства самообложения предполагается направить на следующие цели:

- отлов бездомных собак;
- очистка колодцев;
- ремонт дороги на кладбище.

Объем средств, которые будут собраны в результате введения самообложения, оценивается примерно в 140 тыс. руб. (по 100–150 руб. с человека), расходы на проведение референдума – в 7 тыс. руб.

В других поселениях средства самообложения идут также на помощь в организации похорон и погорельцам, на различные направления благоустройства территорий.

Трудовой вклад жителей поселений в большинстве случаев привлекается для решения следующих задач:

- озеленение территории поселения;
- уборка мусора;

- благоустройство придомовых территорий;
- ремонт и содержание спортивных площадок, заливка катков;
- организация праздников.

В качестве примера лучшей практики в данной сфере можно рассмотреть опыт Тополевского сельского поселения. Здесь население активно участвует в озеленении территории. Рассада частично выращивается самими жителями (в первую очередь пожилого возраста), частично – закупается администрацией, частично – предоставляется в качестве спонсорской помощи. Также закупаются саженцы деревьев. Посадка цветов и деревьев осуществляется самими жителями. В результате в поселении высаживается в сезон до 50 тыс. цветов. Поселение было признано лучшим в Хабаровском крае в сфере благоустройства.

Широко распространена также практика участия населения, в частности молодежи, в уборке территории поселения. Проводятся субботники и месячники по санитарной очистке территории. Так, например, в Галкинском сельском поселении администрация закупила мусорные мешки и привлекла школьников к уборке мусора.

Привлечение внешних источников финансирования вопросов местного значения. Отдельные поселения активно участвуют в конкурсах на привлечение внешних источников финансирования, в частности на получение грантов от различных организаций, и организуют работу с местным сообществом, в том числе в рамках проектов, реализуемых за счет грантов. Подобный подход в наибольшей мере характерен для Тополевского сельского поселения. В 2006–2007 гг. в поселение было привлечено дополнительно 92 тыс. долл. США на развитие села, в том числе:

- по программе «Гражданские инициативы на Дальнем Востоке» (реализовано 4 проекта) – 10 тыс. долл. США;
- по программе «Сообщества и альянсы на муниципальном уровне» (реализовано 7 проектов) – 12 тыс. долл. США;
- по программе «Фонд устойчивое развитие» (реализуются 4 проекта) – 70 тыс. долл. США.

Поселение также заняло первое место в конкурсе «Самое благоустроенное поселение Хабаровского края», второе место в конкурсе

на лучшее муниципальное образование Российской Федерации. И в том, и в другом случае это послужило основанием для выделения дополнительных финансовых средств.

Организацию работы по проектам, реализуемым за счет грантов, можно рассмотреть на примере проектов 2005–2006 гг. Предложение и отбор проектов осуществлялись с участием населения: в селе прошел гражданский форум, проводилось анкетирование. В результате из 15 предложений победило 4:

- детский городок «Счастлиное детство»;
- клуб любителей народного творчества;
- громкоговорящее радио;
- клуб ЗУБР (здоровый образ жизни).

При этом средства, полученные за счет грантов, были достаточно ограниченными (10 тыс. долл. США), значительная часть проектов была реализована за счет ресурсов местного сообщества. Так, при строительстве детского городка предприниматели обеспечили поставку труб и работу сварщика, заасфальтировали площадку. Менее профессиональные функции осуществляли сами жители: вкапывали столбы, окрашивали построенные объекты, высаживали цветы и деревья. Пенсионерки организовали выставку народного творчества.

Работа громкоговорящего радио организована следующим образом. В селе установлено 5 рупоров. Радио работает 2 раза в неделю – в пятницу и в воскресенье. Организация работы, в том числе работа дикторов, редакторов, звукорежиссеров, осуществляется на общественных началах. К реализации проекта активно привлекается молодежь.

В рамках проекта «Клуб любителей народного творчества» наряду с традиционными направлениями – хоровое пение, коллектив народных инструментов, бисероплетение, вышивание, вязание – были закуплены техника и аппаратура, необходимые для организации рэп-группы. Для функционирования клуба ЗУБР было отремонтировано помещение и подготовлен тренажерный зал. Реализация данного проекта тоже осуществлялась с привлечением спонсорской помощи местных предпринимателей, а также средств местного бюджета.

2.7. Выводы

Подводя итоги общей характеристики системы местного самоуправления в Хабаровском крае, можно отметить, что ситуация с муниципальной реформой в крае достаточно типична для регионов, обладающих следующими особенностями:

- наличием в своем составе труднодоступных малозаселенных территорий;
- существованием двухуровневой системы местного самоуправления.

Оба эти фактора оказали принципиальное воздействие на формирование территориальной структуры местного самоуправления, в том числе на наличие значительной площади межселенных территорий, и предопределили решающую роль существовавшей в дореформенный период, в других институциональных условиях, системы муниципальных образований нижнего уровня в определении границ и статуса поселений в условиях муниципальной реформы. Противоречие между ранее сложившимися границами поселений и новыми требованиями к кадровому обеспечению и финансовой базе местного самоуправления в условиях муниципальной реформы создают условия для поиска путей изменения территориальной организации местного самоуправления. Так, в Хабаровском районе Хабаровского края, где из 27 поселений 4 имеют численность населения менее 200 чел. и подушевые бюджетные расходы, в 6–8 раз превышающие подушевые расходы в крупных поселениях, на момент проведения исследования рассматривалась возможность проведения референдумов по присоединению данных поселений к более крупным. При этом предлагались следующие подходы к объединению поселений:

- объединение финансово обеспеченного и финансово слабого поселения с целью выравнивания финансовых возможностей;
- объединение 2 финансово слабых поселений с целью сокращения численности управленческого персонала и управленческих расходов;
- объединение 2 поселений, социальная сфера которых является взаимодополняющей (в одном – школа и больница, в другом – дом культуры).

Неоптимальность территориальной структуры местного самоуправления вызывает потери от недостаточного масштаба деятельности в малонаселенных районах и мелких поселениях, что наглядно видно при анализе подушевых расходов на управление и удельной численности управленческого персонала в органах местного самоуправления. Попытки административно регулировать данные параметры в Хабаровском крае, судя по всему, не привели к существенным позитивным сдвигам.

Наличие двухуровневой структуры местного самоуправления и незначительное число вновь созданных поселений (12 из 217) во многом определило и то, что вопросы передачи полномочий на основе соглашений между муниципальными районами и поселениями в основном решались на районном уровне. Краевая власть проявляла заинтересованность лишь в максимальной передаче муниципальным районам полномочий в сфере коммунального хозяйства. В результате для Хабаровского края характерна значительная межрайонная дифференциация по данному вопросу – в различных районах поселения решают от 10–12 до 30 и более вопросов местного значения. В то же время, в отличие от других регионов, где поселения существовали до начала муниципальной реформы, в Хабаровском крае не получила распространения практика передачи полномочий поселениям от органов местного самоуправления муниципальных районов. Этот факт был особо отмечен краевым законодательным органом как один из недостатков проведения муниципальной реформы в регионе.

Еще один аспект реформы, на который повлияло существование двухуровневой структуры местного самоуправления в дореформенный период, – это имущественное обеспечение решения вопросов местного значения. Еще в конце 2005 г. в законодательстве был определен порядок разграничения имущества между муниципальными районами и вновь образованными поселениями, позволивший существенно ускорить данный процесс. Однако на поселения, существовавшие до начала муниципальной реформы, данный порядок распространен не был. Тем самым для передачи имущества этим поселениям оно должно пройти процедуру государственной регистра-

ции. Подобный порядок существенно усложнил вопросы перераспределения имущества, что позволило признать проблему имущественного обеспечения решения вопросов местного значения в крае одним из наиболее значимых вопросов, не решенных в ходе подготовки к полномасштабному внедрению муниципальной реформы.

Одним из существенных отличий идеологии края в проведении муниципальной реформы от многих других регионов является отказ от внедрения модели местного самоуправления, в рамках которой глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а местной администрацией руководит наемный менеджер. Причиной послужили опасения высокой конфликтности отношений между главой муниципального образования и главой администрации, которая может привести к дезорганизации работы органов местного самоуправления.

Общий анализ хода муниципальной реформы в крае позволяет отметить в качестве особенностей ее проведения высокий уровень нормативно-правового обеспечения реформы, мониторинга ее хода и результатов, а также повышенное внимание к проблемам наделяния муниципальных образований поселенческого уровня имуществом для решения вопросов местного значения и экономического развития муниципальных образований. Причем последнее направление, судя по всему, так и осталось на уровне деклараций.

В то же время более детальный анализ управленческих стратегий поселений в условиях муниципальной реформы позволяет выделить особую специфику края в данной сфере. В первую очередь это активное вовлечение местного бизнеса в решение вопросов местного значения, которое осуществляется как путем организации взаимовыгодного сотрудничества, так и с использованием методов административного принуждения, вызывая серьезные конфликты. Участие бизнеса добровольными пожертвованиями и путем осуществления различных работ, по некоторым оценкам, приводит к увеличению финансовых возможностей отдельных поселений на 20–40%. Опыт поселений Хабаровского района подтверждает, что отсутствие официальных налогов с бизнеса на поселенческом уровне не означает, что на практике предприниматели не осуществляют финансиرو-

ние жизнедеятельности местного сообщества. Однако этот процесс происходит вне правового поля и может не только приобретать формы «муниципального рэкета», существенно ущемляющего интересы бизнеса, но и способствовать сращиванию интересов власти и бизнеса и нарушению конкурентных принципов при распределении муниципальных ресурсов.

Для Хабаровского края характерно также более активное, чем во многих других регионах, привлечение жителей поселений к решению вопросов местного значения. Широко распространено как использование механизмов самообложения (но не в рамках процедур, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ), так и участие населения в благоустройстве территории поселения.

Приложение

Характеристика численности управленческого персонала и расходов на управление, а также влияющих на них факторов в муниципальных районах и поселениях Хабаровского края, 2007 г.

Муниципальные районы	Численность населения, тыс. чел.	Плотность населения, чел./кв. км	Численность работников местного самоуправления на 1000 чел., чел.			Подушевые расходы на содержание органов местного самоуправления, руб.			Подушевые расходы на содержание органов местного самоуправления с учетом ИБР, руб.		
			муниципальных районов	поселений	муниципальных районов и поселений	муниципальных районов	поселений	консолидированных бюджетов муниципальных районов	муниципальных районов	поселений	консолидированных бюджетов муниципальных районов
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Тугуро-Чумиканский	2,5	0,03	18,40	11,20	29,60	6844,00	2913,20	9757,20	1082,77	460,89	1543,66
Аяно-Майский	2,8	0,02	18,21	8,21	26,43	7079,29	2923,21	10002,50	941,26	388,67	1329,93
Им. Полины Осипенко	6,1	0,2	9,02	6,07	15,08	1961,31	1472,46	3433,77	700,15	525,64	1225,79
Охотский	10,5	0,07	9,90	9,71	19,62	3681,52	3916,48	7598,00	870,35	925,89	1796,24
Нанайский	20	0,7	6,65	4,85	11,50	1495,45	1080,90	2576,35	1026,10	741,66	1767,76
Ульчский	22,4	0,6	5,71	4,96	10,67	1386,61	1565,71	2952,32	544,11	614,39	1158,50
Вяземский	25,3	5,9	5,06	3,87	8,93	857,35	933,68	1791,03	788,12	858,28	1646,39
Бикинский	27,5	11	5,38	2,91	8,29	1197,78	712,00	1909,78	1149,45	683,27	1832,72
Верхнебурейнский	31,1	0,5	4,95	3,15	8,10	1003,54	1023,86	2027,40	648,90	662,04	1310,94
Комсомольский	31,8	1,3	5,22	4,09	9,31	1359,50	1084,65	2444,15	605,83	483,35	1089,18
Солнечный	35,9	1,2	5,15	3,15	8,30	913,40	1027,13	1940,53	706,49	794,46	1500,95
Николаевский	38,4	2,2	5,42	3,49	8,91	920,13	936,35	1856,48	614,01	624,84	1238,85

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Ванинский	40,6	1,6	5,15	2,76	7,91	1398,65	901,43	2300,07	820,06	528,53	1348,59
Советско-Гаванский	45,5	2,9	3,54	2,00	5,54	741,63	798,73	1540,35	492,38	530,29	1022,67
Им. Лазо	49,6	1,6	3,23	3,79	7,02	577,04	705,75	1282,78	563,82	689,58	1253,39
Амурский	71,2	4,3	2,72	2,60	5,32	772,72	848,61	1621,33	840,51	923,05	1763,56
Хабаровский	92,7	3,1	2,74	2,27	5,01	341,90	529,49	871,39	375,97	582,26	958,23
Мин.	2,50	0,02	2,72	2,00	5,01	341,90	529,49	871,39	375,97	388,67	958,23
Макс.	92,70	11,00	18,40	11,20	29,60	7079,29	3916,48	10002,50	1149,45	925,89	1832,72
Среднее	32,58	2,19	6,85	4,65	11,50	1913,64	1374,92	3288,56	751,19	648,06	1399,26
Коэффициент вариации	0,73	1,28	0,69	0,57	0,63	1,07	0,69	0,88	0,29	0,25	0,20

Глава 3. Особенности системы межбюджетных отношений в Хабаровском крае

Одним из центральных аспектов реформы местного самоуправления в Российской Федерации является реформирование его финансовых основ. Начало этому процессу было положено внесением в 2004 г. поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы в части регулирования системы межбюджетных отношений. Эти поправки были направлены на решение следующих задач:

- обеспечение финансовой самостоятельности местных бюджетов путем закрепления за ними нормативов отчислений от налогов на федеральном уровне;
- изменение подходов к выделению финансовой помощи местным бюджетам, в том числе переход от выделения дотаций на покрытие дефицитов местных бюджетов к выравниванию бюджетной обеспеченности, рассчитанной с учетом налогового потенциала территорий и объективных факторов, влияющих на различие в уровне муниципальных расходов;
- четкое разграничение источников финансирования собственных полномочий местных бюджетов и переданных на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий.

При этом бюджетным законодательством были определены основные параметры системы межбюджетных отношений в регионах и установлен набор инструментов бюджетной политики, которые могут использоваться субъектами Федерации при формировании финансовых взаимоотношений между региональными и местными бюджетами. Выбор конкретного инструментария был предоставлен региональным органам государственной власти.

Использование такого подхода к регулированию системы межбюджетных отношений привел к тому, что характеристики финансовых взаимоотношений между региональными и местными бюджетами существенно различаются по территориям. Основные отличия сводятся к следующему.

1. В регионах различается структура межбюджетных трансфертов, а именно соотношение целевых и нецелевых трансфертов в общем объеме трансфертов и соотношение трансфертов, направляемых на финансирование собственных полномочий местных бюджетов и переданных государственных полномочий.
2. Субъекты Федерации используют разные подходы к выделению дотаций. Одни регионы выделяют дотации в большей степени на выравнивание бюджетной обеспеченности, при расчете которой учитываются только объективные факторы, влияющие на дифференциацию расходов. Другие стремятся покрыть фактические расходы муниципалитетов путем как выделения дотаций на сбалансированность местных бюджетов, так и использования показателей фактических расходов при расчете индексов бюджетных расходов.
3. В регионах используются два подхода к формированию финансовых взаимоотношений с поселениями: первый предполагает выделение дотаций поселениям непосредственно с регионального уровня, второй заключается в передаче полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальным районам.
4. Политика регионов различается по подходам к обеспечению муниципальных образований доходными источниками: одни регионы предпочитают закреплять за местными бюджетами нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в региональный бюджет, другие передают средства на финансирование вопросов местного значения в основном в виде трансфертов.

Выбор региональными властями той или иной модели межбюджетных отношений во многом определяет распределение доходов между региональными и местными бюджетами, финансовое состояние муниципальных образований, их обеспеченность собственными доходными источниками и возможность проводить самостоятельную политику по решению вопросов местного значения.

В Хабаровском крае общие принципы формирования системы межбюджетных отношений до 2008 г. были урегулированы поправ-

ками в Бюджетный кодекс края; конкретные методики формирования и распределения бюджетных фондов утверждались отдельными законами. При этом не были утверждены методики распределения субсидий из фондов софинансирования социальных расходов и муниципального развития, которые предусматривались поправками в Бюджетный кодекс края. На краевом уровне был принят только порядок отбора муниципальных инвестиционных программ для предоставления субсидий из фонда муниципального развития. Таким образом, межбюджетные отношения в Хабаровском крае регулировались следующими законами:

- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2004 г. № 211 «О фонде экономического стимулирования деятельности муниципальных образований Хабаровского края по увеличению доходов бюджета края»;
- Закон Хабаровского края от 30 марта 2005 г. № 266 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Хабаровского края»;
- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 296 «О порядке образования и распределения районного фонда финансовой поддержки поселений»;
- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 297 «О порядке образования краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и методике распределения дотаций из указанного фонда»;
- Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 298 «О порядке образования и распределения краевого фонда финансовой поддержки поселений»;
- Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 311 «О субвенциях из бюджетов муниципальных районов (городских округов) Хабаровского края краевому бюджету»;
- Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 312 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Хабаровского края по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств краевого бюджета»;

- Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 321 «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения для предоставления субсидий из фонда муниципального развития Хабаровского края и их распределения между муниципальными образованиями (группами муниципальных образований)».

В конце 2007 г. в крае был принят Закон о бюджетном процессе, который отменил все ранее действовавшие законы в данной сфере, в том числе и Бюджетный кодекс края. При этом за рамками регулирования этого закона остались все вопросы о системе межбюджетных трансфертов в крае. Специальные законы, регулирующие эту сферу, также приняты не были. В результате в настоящий момент в крае нет документа, регламентирующего общие подходы к формированию системы межбюджетных отношений, и действуют только законы, утвердившие порядок формирования и распределения отдельных бюджетных фондов.

3.1. Структура межбюджетных трансфертов

Одной из основных особенностей системы межбюджетных отношений в Хабаровском крае является структура трансфертов. Как видно из *табл. 3.1*, в целом по консолидированному муниципальному бюджету в структуре трансфертов преобладают субвенции (57,74% общего объема трансфертов), доля которых в Хабаровском крае существенно выше, чем в среднем по регионам России (44,04%) и Дальневосточного федерального округа (49,03%). Кроме того, обращает на себя внимание более низкая доля субсидий, которые в Хабаровском крае в 2007 г. составляли 15,69% общего объема трансфертов, в то время как в среднем по Дальневосточному округу этот показатель был равен 22,03%, а по России – 22,90%.

Если рассматривать отдельно бюджеты различных типов муниципальных образований, то характерной особенностью системы межбюджетных трансфертов городским округам и муниципальным районам (как и в случае консолидированного муниципального бюджета) является значительная доля субвенций, которые по городским округам Хабаровского края составляют более половины всех пере-

даваемых этим муниципальным образованиям средств краевого бюджета. В трансфертах поселениям доля субвенций существенно ниже – 22,93%, но и в данном случае это выше среднероссийского уровня.

Что касается субсидий, то по отчетам об исполнении консолидированного регионального бюджета в трансфертах городским округам Хабаровского края они составляют 38,90%, что несколько превышает среднероссийский уровень. При этом их доля в трансфертах поселениям и муниципальным районам не более 5%, в то время как в среднем по регионам Дальневосточного федерального округа и России в целом этот показатель выше 20%.

Таблица 3.1

**Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам,
2007 г., %**

		Доля в общем объеме межбюджетных трансфертов, %		
		дотации	субвенции	субсидии
Городские округа	Хабаровский край	8,46	52,65	38,90
	ДФО	20,26	32,16	47,57
	РФ	16,82	44,63	38,54
Муниципальные районы	Хабаровский край	42,16	53,34	4,50
	ДФО	43,60	35,0	21,42
	РФ	35,08	41,87	23,04
Поселения	Хабаровский край	71,93	22,93	5,14
	ДФО	42,14	33,15	24,71
	РФ	56,48	22,19	21,32
В целом по консолидированному муниципальному бюджету	Хабаровский край	26,27	57,74	15,69
	ДФО	28,21	49,03	22,03
	РФ	33,06	44,04	22,90

Источник: отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Минфин России. Ноябрь 2007 г.

Анализ бюджетов отдельных муниципальных районов края показывает, что субвенции составляют от 53 до 88,6% межбюджетных трансфертов, направляемых в районные бюджеты, и от 1,53 до 90,33% – в поселенческие бюджеты (см. *табл. 3.2*). Наибольшая доля субвенций – 90,33% – в трансфертах поселениям Советско-Гаванского района. Также значимый объем субвенций получают поселения Вяземского и Комсомольского районов – 60,07 и 66,9% соответственно. На остальных территориях доля субвенций не превышает 20% общего объема трансфертов, передаваемых на поселенческий уровень. В трансфертах Хабаровску субвенции составляют 96,5%, Комсомольску – 90%.

Субсидии в 2007 г. получали городские округа и, как видно из *табл. 3.2*, 9 муниципальных районов края – Аяно-Майский, Ванинский, Комсомольский, Охотский, Советско-Гаванский, Солнечный, Тугуро-Чумиканский, Ульчский и Хабаровский. В бюджеты поселений субсидии не поступали. Доля субсидий муниципальным районам колебалась в промежутке от 0,23 до 5,4% общего объема трансфертов.

Таблица 3.2

**Структура межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Хабаровского края, 2007 г.
(утвержденный бюджет)**

	Доля в межбюджетных трансфертах, %						
	Муниципальные районы				Поселения		
	Дотаций	Целевых трансфертов			Дотаций	Целевых трансфертов	
		всего	в том числе			всего	в том числе субвенций
субвенций	субсидий						
1	2	3	4	5	6	7	8
Амурский	21,95	69,21	69,21	0,00	84,91	15,09	15,09
Аяно-Майский	6,63	87,23	81,83	5,40	82,32	17,68	17,68
Бикинский	15,76	75,80	75,80	0,00	97,27	2,73	2,73

Продолжение таблицы 3.2

1	2	3	4	5	6	7	8
Ванинский	6,46	87,03	83,97	3,06	94,15	5,85	5,85
Верхнебурей- инский	5,65	88,60	88,60	0,00	75,84	18,09	18,09
Вяземский	21,02	72,36	72,36	0,00	39,58	60,07	60,07
Комсомоль- ский	22,42	67,02	66,79	0,23	33,15	66,85	66,85
Нанайский	32,17	58,36	58,36	0,00	97,65	2,35	2,35
Николаевский	34,63	53,04	53,04	0,00	97,39	2,61	2,61
Охотский	38,05	54,88	54,55	0,34	98,47	1,53	1,53
Им. Лазо	11,82	83,46	83,46	0,00	87,77	12,23	12,23
Им. Полины Осипенко	37,56	55,37	55,37	0,00	89,86	10,14	10,14
Советско- Гаванский	13,38	83,85	82,96	0,88	9,67	90,33	90,33
Солнечный	19,69	72,03	71,78	0,26	89,84	10,16	10,16
Тугуро- Чумиканский	26,39	66,16	61,40	4,75	91,97	8,03	8,03
Ульчский	24,73	68,45	65,64	2,81	90,97	9,03	9,03
Хабаровский	7,87	87,83	84,92	2,90	76,32	23,57	23,57
Мин.	5,65	53,04	53,04	0,00	9,67	1,53	1,53
Макс.	38,05	88,60	88,60	5,40	98,47	90,33	90,33
Среднее	20,36	72,39	71,18	1,21	78,66	20,96	20,96
Коэффициент вариации	0,54	0,17	0,17	1,50	0,33	1,24	1,24

Источник: утвержденные консолидированные бюджеты муниципальных районов Хабаровского края (с поправками на 10 мая 2007 г.), расчеты авторов.

Таким образом, особенностью Хабаровского края является значительная доля целевых трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов муниципальным районам и городским округам. Что касается поселений, то здесь ситуация различна. В трех районах доля целевых трансфертов превышает 60%, в остальных составляет менее 25%. При этом в целевых трансфертах как муниципальным районам и городским округам, так и поселениям преобладают субвенции.

Субвенции

Как и в других регионах, в крае за счет субвенций финансируются государственные полномочия, переданные на муниципальный уровень федеральными законами, а именно Законами «О воинской обязанности и военной службе»³³, «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в РФ»³⁴, «О ветеранах»³⁵, «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»³⁶ и др.

Кроме того, на муниципальный уровень поступают средства на обеспечение общеобразовательного процесса и предоставление жилищных субсидий. Эти полномочия по федеральному законодательству относятся к полномочиям органов государственной власти регионов, однако их финансирование должно осуществляться путем выделения субвенций местным бюджетам.

И, наконец, в крае органам местного самоуправления был передан значительный объем государственных полномочий краевых органов государственной власти. В частности, в 2007 г. финансировалось 17 региональных законов о передаче государственных полномочий, при этом наибольший объем средств направлялся на осуществление органами местного самоуправления таких полномочий, как:

- организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических и других специализированных учреждениях³⁷;
- опека и попечительство³⁸;

³³ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ.

³⁴ Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ.

³⁵ Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ.

³⁶ Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ.

³⁷ Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических и других специализированных учреждениях».

³⁸ Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 149 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края государственными полномочиями Хаба-

- социальная поддержка и социальное обслуживание отдельных категорий граждан³⁹;
- предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья⁴⁰;
- реализация отдельных направлений приоритетного национального проекта «Образование»⁴¹;
- осуществление денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения^{42,43};

ровского края по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству».

³⁹ Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 149 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан».

⁴⁰ Закон Хабаровского края от 14 ноября 2007 г. № 153 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по предоставлению отдельных гарантий прав граждан в области образования».

⁴¹ Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 147 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по реализации отдельных направлений приоритетного национального проекта «Образование».

⁴² Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 148 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения».

⁴³ Необходимо отметить, что в первоначальной редакции закона о краевом бюджете на 2007 г. были предусмотрены субвенции на выплату вознаграждения за классное руководство и на поощрение лучших учителей, субсидии на внедрение инновационных программ в муниципальных образовательных учреждениях и средства на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи. Право-

- возмещение организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов (цен) на тепловую энергию, поставляемую населению⁴⁴, и электрическую энергию, поставляемую населению в зонах децентрализованного энергоснабжения⁴⁵⁻⁴⁶.

Практически все государственные полномочия, переданные на муниципальный уровень федеральными и региональными законами,

мерность передачи этих средств на муниципальный уровень без передачи органам местного самоуправления соответствующих государственных полномочий была оспорена в суде прокурором Хабаровского края. В соответствии с решением Хабаровского краевого суда от 9 марта 2007 г. № 3-18/07 статьи закона о бюджете были признаны недействующими. Одновременно были приняты два закона о передаче государственных полномочий: Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 147 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по реализации отдельных направлений приоритетного национального проекта «Образование», Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 148 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения». В соответствии с указанными законами средства на эти цели стали предоставляться в виде субвенций из фонда компенсаций.

⁴⁴ Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 150 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края государственными полномочиями Хабаровского края по возмещению организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов (цен) на тепловую энергию, поставляемую населению».

⁴⁵ По федеральному законодательству у региональных органов власти нет полномочий по возмещению организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов на коммунальные услуги. Однако в Хабаровском крае были приняты законы от 31 октября 2007 г. № 142 «О возмещении организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов на электрическую энергию, поставляемую населению в зонах децентрализованного энергоснабжения» и от 24 ноября 2004 г. № 222 «О возмещении организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов (цен) на тепловую энергию, поставляемую для нужд населения». Этими законами возмещение убытков коммунальных предприятий было признано расходным обязательством края.

⁴⁶ Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 143 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края государственными полномочиями Хабаровского края по возмещению организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов на электрическую энергию, поставляемую населению в зонах децентрализованного энергоснабжения».

исполняются городскими округами и муниципальными районами. Соответственно, основной объем субвенций с краевого уровня направляется в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Единственным полномочием, субвенции по которому получают поселения, является полномочие по организации военно-учетного стола.

Необходимо отметить, что финансирование таких полномочий, как осуществление денежных выплат медицинскому персоналу и возмещение организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов (цен) на коммунальные услуги, в регионах организуется по-разному. Одни субъекты Федерации рассматривают эти полномочия как собственные полномочия органов местного самоуправления и выделяют средства на их финансирование в виде субсидий. Другие же, как и Хабаровский край, рассматривают их как государственные полномочия и финансируют их путем предоставления субвенций из краевого бюджета. При этом если случаи финансирования денежных выплат медицинскому персоналу путем предоставления субсидий местным бюджетам единичны, то в случае компенсации убытков коммунальных предприятий это является общераспространенной практикой.

В составе субвенций муниципальным районам и поселениям, помимо субвенций из регионального и федерального бюджетов, выделяются субвенции из другого уровня муниципальных бюджетов, которые идут на финансирование переданных по соглашениям полномочий. При этом субвенции выплачиваются как из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов, так и наоборот. Расходы на выплату субвенций из районных бюджетов в поселенческие в 2007 г. были предусмотрены в бюджетах 7 муниципальных районов, из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов – во всех районах, кроме Николаевского.

Как видно из *табл. 3.3*, субвенции из бюджетов поселений в среднем составляют менее 4% доходов муниципальных районов. Исключение составляет Советско-Гаванский район, где этот показатель превышает 25%. Значимость субвенций из бюджетов муниципальных районов для поселений существенно выше. Из 7 районов, в

которых поселения получают такие субвенции, в 3 районах доля таких субвенций не превышает 11%, еще в 2 районах находится в интервале от 40 до 50% и в 2 районах составляет более 70% поселенческих бюджетов. При этом складывается впечатление, что в отдельных районах – в частности, в Советско-Гаванском районе – очень значительны встречные финансовые потоки между районным и поселенческими бюджетами. В связи с этим требуют более детального рассмотрения вопросы перераспределения полномочий между районом и поселениями, а также методики расчета межбюджетных трансфертов.

Таблица 3.3

Субвенции на исполнение полномочий органов местного самоуправления, переданных по соглашениям

Название муниципального района	Доля субвенций из бюджетов другого уровня муниципального управления в доходах бюджетов, %		Доля расходов на выплату субвенций другим уровням бюджетной системы в общем объеме расходов, %	
	муниципальных районов	поселений	муниципальных районов	поселений
1	2	3	4	5
Амурский	0,67	0,00	0,00	4,46
Аяно-Майский	0,07	10,57	0,75	1,00
Бикинский	1,36	44,32	6,87	11,12
Ванинский	2,37	0,00	0,00	40,00
Верхнебуреинский	2,18	0,00	0,00	18,25
Вяземский	7,71	0,00	0,00	62,62
Комсомольский	0,91	46,61	21,92	3,32
Нанайский	0,22	72,56	8,27	2,42
Николаевский	0,00	0,00	0,00	0,00
Охотский	0,37	0,00	0,00	3,68
Им. Лазо	0,32	0,00	0,00	2,76
Им. Полины Осипенко	0,74	1,59	0,24	6,07

Продолжение таблицы 3.3

1	2	3	4	5
Советско-Гаванский	27,51	81,13	28,54	76,83
Солнечный	1,24	0,00	0,00	10,64
Тугуро-Чумиканский	0,22	0,00	0,00	0,06
Ульчский	3,74	3,30	0,45	49,79
Хабаровский	0,36	0,00	0,00	3,46
Мин.	0,00	0,00	0,00	0,00
Макс.	27,51	81,13	28,54	76,83
Среднее	2,94	15,30	3,94	17,44
Коэффициент вариации	2,25	1,80	2,15	1,39

Источник: данные Министерства финансов Хабаровского края, расчеты авторов.

Субсидии

Как уже отмечалось в настоящей главе, в Хабаровском крае достаточно низкая доля субсидий в общем объеме трансфертов муниципальным образованиям. Это может быть связано с тем, что в 2007 г. фонд софинансирования социальных расходов не формировался, и текущие расходы муниципальных образований с регионального уровня не софинансировались. Субсидии муниципальным образованиям выделялись только из фонда муниципального развития на софинансирование капитальных расходов.

Фонд муниципального развития формировался с целью долевого финансирования инвестиционных программ муниципальных образований. Отбор инвестиционных программ осуществлялся в соответствии с порядком, утвержденным Законом Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 321 «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения для предоставления субсидий из фонда муниципального развития Хабаровского края и их распределения между муниципальными образованиями (группами муниципальных обра-

зований)». Данным Законом были утверждены общие процедуры отбора инвестиционных программ. В исполнение этого Закона правительством края принято постановление⁴⁷, в соответствии с которым отбор инвестиционных программ (проектов) осуществляется по следующим критериям:

- уровень обеспеченности объектами общественной инфраструктуры в муниципальном образовании, определяемый как количество однотипных объектов в расчете на одного пользователя этими объектами, ниже среднего показателя по краю;
- включение инвестиционной программы в план (программу) комплексного социально-экономического развития муниципального образования, утвержденный представительным органом муниципального образования;
- наибольшая численность населения муниципального образования, для которого реализация инвестиционного проекта является актуальной;
- наибольший размер доли участия муниципального образования в финансировании инвестиционного проекта (минимальный размер участия муниципалитета в софинансировании проектов установлен на уровне 10% общего объема средств, планируемого на очередной финансовый год за счет всех источников финансирования);
- наименьшие сроки реализации и стоимость инвестиционного проекта.

В 2006–2007 гг. за счет средств фонда муниципального развития в основном финансировались строительство и модернизация коммунальной инфраструктуры и объектов образования и здравоохранения.

⁴⁷ Постановление Правительства Хабаровского края от 21 февраля 2006 г. № 20-пр «О мерах по реализации Закона Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 321 «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения для предоставления субсидий из фонда муниципального развития Хабаровского края и их распределения между муниципальными образованиями (группами муниципальных образований)».

В 2008 г. в соответствии с требованием федерального законодательства в крае был создан Фонд софинансирования расходов, заменяющий собой оба региональных фонда: фонд софинансирования социальных расходов и фонд муниципального развития. Одновременно был увеличен объем средств, направляемых на софинансирование расходов местных бюджетов. В настоящий момент невозможно оценить, на какие цели будут выделяться субсидии из этого фонда, поскольку нормативно-правового акта, регулирующего порядок формирования и распределения фонда, в общедоступных правовых базах найдено не было.

3.2. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

Бюджетным кодексом РФ предусмотрен переход от финансирования фактических расходов муниципалитетов к выравниванию их бюджетной обеспеченности. Бюджетная обеспеченность должна характеризовать различия в потенциале муниципальных образований по генерированию налоговых доходов. При расчете бюджетной обеспеченности также предусматривается учет объективных факторов, влияющих на дифференциацию стоимости бюджетных услуг в различных муниципальных образованиях. При этом Бюджетным кодексом РФ запрещается использовать показатели фактических или прогнозируемых доходов и расходов муниципалитетов в методиках расчета дотаций. Эта норма закона должна вступить в силу по окончании переходного периода муниципальной реформы – с 1 января 2009 г. В течение переходного периода регионам разрешено часть дотаций муниципалитетам рассчитывать с использованием данных о фактических доходах и расходах.

Если анализировать политику регионов по распределению дотаций муниципальным образованиям в 2007 г., то достаточно четко можно выделить несколько тенденций.

Во-первых, практически все субъекты Федерации воспользовались своим правом распределять часть дотаций муниципальным районам и городским округам с использованием показателей фактических и/или прогнозируемых доходов и расходов муниципалитетов

и предусмотрели в бюджетах дотации на компенсацию потерь местных бюджетов от перехода к новой системе межбюджетных отношений. За счет этих дотаций в большинстве случаев частично или полностью финансируется прогнозируемый дефицит местных бюджетов. Отдельные регионы также предусмотрели возможность финансирования за счет дотаций дефицитов бюджетов, возникающих в ходе их исполнения. В отношении поселений этот вид дотаций получил значительно меньшее распространение.

Во-вторых, методики расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности различаются по способу оценки индекса бюджетных расходов. Используются два основных подхода. Первый – это расчет ИБР с использованием объективных факторов, характеризующих дифференциацию в стоимости муниципальных услуг по территориям. В качестве таких факторов регионы обычно используют структуру населения, соотношение городского и сельского населения, дисперсность расселения населения по территории, стоимость услуг ЖКХ и ряд других. Второй – использование при расчете ИБР прямо или косвенно факторов, характеризующих фактический уровень муниципальных расходов. Это может быть либо включение в расчет ИБР показателей, характеризующих состояние бюджетной сети муниципальных образований, либо использование нормативных расходов, в основе которых лежат фактические данные о расходах муниципалитетов в предыдущие периоды.

Анализ финансовой политики Хабаровского края показал, что при расчете дотаций муниципалитетам края большое значение имеют показатели фактических доходов и расходов местных бюджетов.

Во-первых, в составе Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (далее – ФФПМР(ГО)) на переходный период муниципальной реформы предусмотрены дотации, рассчитываемые с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов муниципальных образований. Законом установлено, что эти дотации распределяются на основании расчетов министерства финансов края. Методика расчета дотаций законодательно не утверждена. При этом при формировании нового законодательства о межбюджетных отношениях

предполагалось, что доля этого вида дотаций в общем объеме дотаций из ФФПМР(ГО) в 2006 г. составит 40% фонда. Затем доля средств, направляемых на финансирование дефицитов местных бюджетов, будет постепенно снижаться: в 2007 г. таким образом предполагалось распределять 30% фонда, в 2008 г. – 20%. Однако в конце 2006 г. было решено существенно замедлить переход к новым механизмам распределения дотаций муниципальным районам и городским округам⁴⁸. В результате в 2007 г. таким образом распределялось 80% краевого ФФПМР(ГО), в 2008 г. – 50%.

Законодательством края предусмотрена также возможность выделения аналогичных дотаций поселениям из районных фондов финансовой поддержки поселений (ФФПП). При этом первоначально устанавливалось, что с использованием показателей фактических и/или прогнозируемых доходов и расходов поселений будет распределяться только часть районных фондов (в 2006 г. – 50%, в 2007 г. – 40%, в 2008 г. – 30%, в 2009 г. – 20%). Однако изменение краевого законодательства в 2006 г. позволило распределять таким образом весь объем фондов финансовой поддержки поселений на протяжении всего переходного периода муниципальной реформы.

Во-вторых, в Хабаровском крае методики расчета индекса бюджетных расходов как муниципальных районов, так и поселений основаны на использовании показателей, характеризующих дифференциацию фактических расходов муниципальных образований.

Индекс бюджетных расходов муниципальных районов

Индекс бюджетных расходов муниципальных районов и городских округов (по расходным обязательствам, совпадающим с расходными обязательствами муниципальных районов), как и в большинстве регионов, рассчитывается как взвешенная сумма индексов по отдельным видам расходов, а именно по образованию, здравоохранению, местному самоуправлению, культуре и содержанию автомобильных дорог. В качестве коэффициентов взвешивания используются доли каждого вида расходов в общем объеме муници-

⁴⁸ Закон Хабаровского края от 20 декабря 2006 г. № 83 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края о межбюджетных отношениях».

пальных расходов. Формула для расчета индекса бюджетных расходов i -го муниципального образования ($ИБР_i$) имеет вид:

$$ИБР_i = \sum_j a_j \cdot ИБР_{ij},$$

где a_j – доля j -го вида расходов местных бюджетов в общем объеме расходов;

$ИБР_{ij}$ – индекс бюджетных расходов, рассчитанный для j -го вида расходов местных бюджетов.

При расчете индекса бюджетных расходов используются следующие коэффициенты удорожания:

- коэффициент удорожания стоимости жилищно-коммунальных услуг;
- коэффициент заработной платы;
- коэффициент удорожания образовательной услуги;
- коэффициент обеспеченности амбулаторно-поликлиническими учреждениями;
- коэффициент удорожания расходов на управление;
- коэффициент удорожания содержания автомобильных дорог.

Коэффициент удорожания стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений рассчитывается отдельно по образованию, здравоохранению и культуре. Коэффициент учитывает отклонение затрат на коммунальные услуги в расчете на 1 кв. м площади бюджетных организаций в муниципальном образовании от среднерегионального уровня затрат на коммунальные услуги и рассчитывается по следующей формуле:

$$K_k^{KVi} = \frac{З_k^{KVi}}{З_{СрХК}^{KVi}},$$

где $З_k^{KVi}$ – затраты на коммунальные услуги в расчете на 1 кв. м площади бюджетных организаций i -й отрасли бюджетной сферы

(образование, здравоохранение, культура) k -го муниципального образования;

Z_{CpKK}^{KVi} – средние по краю затраты на коммунальные услуги в расчете на 1 кв. м площади бюджетных организаций i -й отрасли бюджетной сферы (образование, здравоохранение, культура).

При расчете затрат на коммунальные услуги в формулу включаются тарифы на тепло- и электроснабжение, установленные для конкретных поставщиков коммунальных услуг, и объем коммунальных услуг, отпущенный этими поставщиками бюджетным учреждениям. Затраты оцениваются на 1 кв. м общей площади бюджетных учреждений.

Необходимо отметить, что методика расчета коэффициента стоимости услуг ЖКХ, основанная на сравнении затрат на обеспечение бюджетных учреждений жилищно-коммунальными услугами со среднерегionalным уровнем затрат, получила достаточно широкое распространение в регионах. Однако в большинстве случаев этот коэффициент считается в целом по бюджетной сфере. Кроме того, в других регионах проводится сравнение либо стандартов предельной стоимости ЖКУ (например, Воронежская, Ивановская области), либо средней стоимости потребляемой бюджетными учреждениями тепловой энергии (например, Кемеровская, Нижегородская области).

Коэффициент заработной платы характеризует отклонение уровня заработной платы в учреждениях бюджетной сферы муниципального образования от среднерегionalного уровня. Аналогичный подход используется и при расчете остальных коэффициентов.

В частности, коэффициент удорожания образовательной услуги учитывает отклонение фактической наполняемости классов общеобразовательных школ (групп дошкольных учреждений) в муниципальном образовании от нормативной. Коэффициент принимает значение больше 1 в случае, если фактическая численность учащихся меньше нормативной, и меньше 1, если фактическая численность учащихся больше нормативной. Коэффициент обеспеченности амбулаторно-поликлиническими учреждениями характеризует отклонение обеспеченности этим типом бюджетных учреждений муници-

пального образования от среднего по краю уровня. Коэффициент удорожания расходов на управление рассчитывается как соотношение численности управленческого персонала на 1000 чел. в муниципальном образовании к аналогичному показателю в среднем по краю. Коэффициент удорожания содержания автомобильных дорог зависит от протяженности автомобильных дорог в муниципальном образовании по сравнению со среднерегionalным уровнем.

Как видно из приведенного выше описания системы коэффициентов удорожания, при расчете индекса бюджетных расходов городских округов используются коэффициенты, отражающие не столько объективные факторы, влияющие на объем муниципальных расходов, сколько фактическое состояние бюджетной сферы. Это относится как к коэффициенту удорожания ЖКУ, при расчете которого учитываются тарифы для конкретных поставщиков услуг и объемы потребления, которые в определенной мере зависят от эффективности организации предоставления жилищно-коммунальных услуг, так и к коэффициентам удорожания образовательных услуг, обеспеченности учреждениями здравоохранения, удорожания расходов на управление. Последние три коэффициента характеризуют сложившуюся бюджетную сеть и размер управленческого аппарата, при этом преимущества получают муниципальные образования с избыточной бюджетной сетью и значительным штатом чиновников. Вместе с тем в расчетах не учитываются такие факторы, как низкая плотность населения на отдельных территориях, наличие территорий с ограниченными сроками завоза грузов и ряд других факторов, объективно влияющих на объем расходов муниципальных районов и городских округов.

Значения ИБР муниципальных районов и городских округов, рассчитанные в соответствии с описанной выше методикой, сильно дифференцированы: от 0,673 до 7,399 – в 2006 г., от 0,698 до 7,521 – в 2007 г. Коэффициент вариации в 2006 г. был равен 0,87, в 2007 г. – 0,88. В 2006 г. минимальное значение ИБР (0,673) было у Хабаровского района, максимальное – у Аяно-Майского района; в 2007 г. минимальное значение ИБР (0,698) стало у г. Хабаровска, в то время как у Хабаровского района значение ИБР повысилось до 0,909.

Классификация муниципальных районов Хабаровского края по уровню индекса бюджетных расходов приводится на *рис. 3.1*.

Необходимо отметить, что значения ИБР за 2006 и 2007 гг. для отдельных муниципальных образований существенно различаются. В частности, значения ИБР Нанайского, Амурского, Вяземского районов в 2007 г. по сравнению с 2006 г. снизились более чем на 20%; Солнечного, Комсомольского, Хабаровского районов и района им. Полины Осипенко – увеличились более чем на 10%. У Хабаровского района за тот же период времени ИБР повысился более чем на 35%. Можно предположить, что столь значительное колебание ИБР связано с использованием данных о фактическом состоянии бюджетной сети муниципальных образований и расчетом коэффициентов путем сравнения значений факторов удорожания конкретных муниципальных образований со среднерегionalным уровнем.

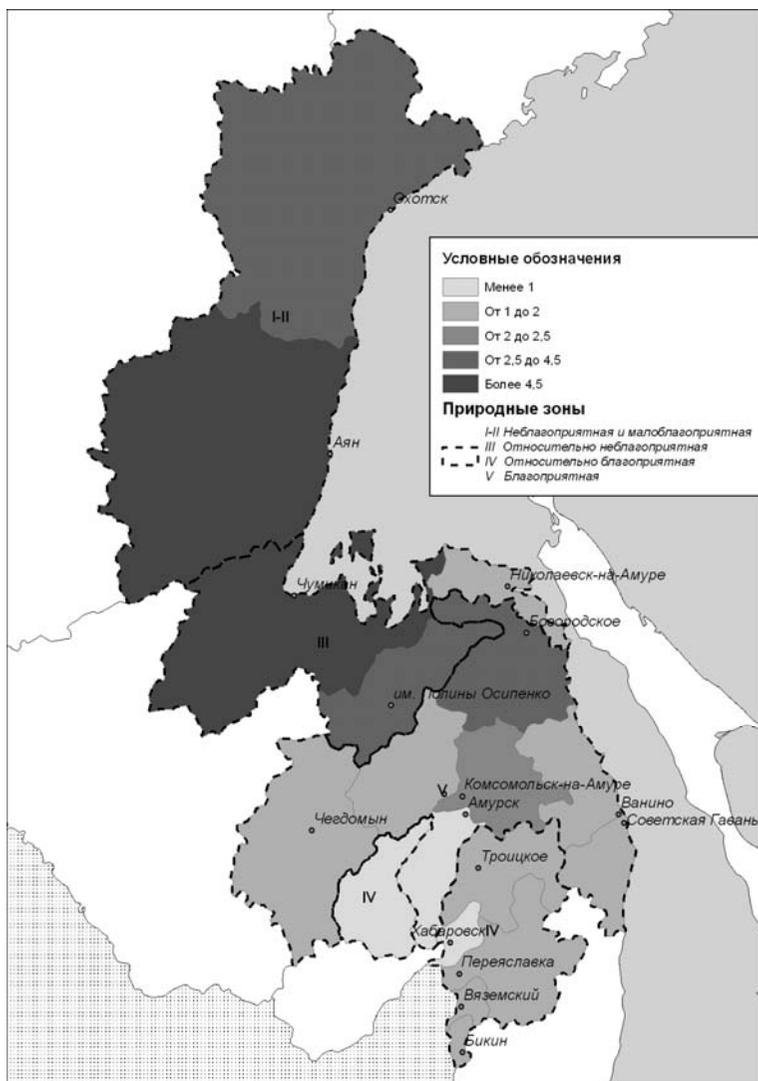
Индекс бюджетных расходов поселений (ИБР)

Расчет индекса бюджетных расходов поселений осуществляется по четырем направлениям расходования средств местных бюджетов:

- заработная плата работников бюджетной сферы;
- оплата коммунальных услуг бюджетных учреждений культуры;
- затраты на капитальный ремонт муниципального жилищного фонда;
- затраты на содержание автомобильных дорог общего пользования.

При этом расчет коэффициентов удорожания по этим видам расходов осуществляется по-разному.

Различие в уровне заработной платы оценивается путем сравнения коэффициента к заработной плате, учитывающего районный коэффициент и территориальные надбавки, для муниципального района, в котором находится поселение, или для городского округа со средневзвешенным по всем муниципальным районам и городским округам коэффициентом к заработной плате. Также с использованием данных по районам, а не по поселениям оценивается дифференциация расходов на капитальный ремонт жилищного фонда.



Источник: данные Министерства финансов Хабаровского края.

Рис. 3.1. Индекс бюджетных расходов муниципальных районов Хабаровского края, 2007 г.

Различие в стоимости услуг ЖКХ для бюджетных учреждений оценивается так же, как и для муниципальных районов, – путем сравнения затрат на ЖКУ на 1 кв. м в конкретном поселении (городском округе) с аналогичным показателем в среднем по поселениям края. Различие в уровне расходов по конкретным поселениям рассчитывается и в случае оценки дифференциации затрат на содержание автомобильных дорог.

Кроме вышеописанных факторов, при расчете индекса бюджетных расходов поселений в крае учитывается разница в расходах на бюджетные услуги в сельских и в городских поселениях.

Формула для расчета ИБР поселений в Хабаровском крае имеет вид:

$$ИБР_i = \left(K_{гор} \cdot \frac{Нас_{gori}}{Нас_i} + K_{сел} \cdot \left(1 - \frac{Нас_{gori}}{Нас_i} \right) \right) \cdot \left(a_{зп} \cdot \frac{K_{зпк}}{K_{зп}} + a_{ЖКУ} \cdot \frac{З_{ЖКУi}}{З_{ЖКУ}} + a_{жилф} \cdot \frac{З_{жилфи}}{З_{жилф}} + a_{дор} \cdot \frac{З_{дори}}{З_{дор}} \right),$$

где $K_{гор}$ – корректирующий коэффициент для городских поселений, равный отношению подушевых расходов городских поселений к подушевым расходам всех поселений (городских округов) края в расчетном году;

$K_{сел}$ – корректирующий коэффициент для сельских поселений, равный отношению подушевых расходов сельских поселений к подушевым расходам всех поселений края в расчетном году;

$Нас_{gori}$ – численность городского населения в i -м поселении по состоянию на начало года, предшествующего расчетному;

$Нас_i$ – общая численность населения в i -м поселении (городском округе) по состоянию на начало года, предшествующего расчетному;

$a_{зп}$, $a_{ЖКУ}$, $a_{жилф}$, $a_{дор}$ – доля расходов соответственно на заработную плату, оплату ЖКУ бюджетных учреждений, капитальный ре-

монт жилищного фонда и содержание автомобильных дорог в общем объеме расходов поселения. $a_{зп} + a_{жкву} + a_{жилф} + a_{дор} = 1$;

$K_{зпк}$ – коэффициент к заработной плате, учитывающий районный коэффициент и территориальные надбавки, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и края, для муниципального района, в котором находится поселение, или для городского округа;

$K_{зп}$ – средневзвешенный (по численности населения городских округов и муниципальных районов края) коэффициент к заработной плате, учитывающий районный коэффициент и территориальные надбавки, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и края;

$З_{жквi}$ – затраты на коммунальные услуги в расчете на 1 кв. м площади бюджетных организаций в i -м поселении;

$З_{жкву}$ – средние затраты на коммунальные услуги в расчете на 1 кв. м площади бюджетных организаций;

$З_{жилфи}$ – затраты на капитальный ремонт 1 кв. м муниципального жилого фонда в i -м поселении, рассчитывается как отношение износа муниципального жилищного фонда муниципального района, на территории которого находится i -е поселение, или городского округа к общей полезной площади жилищного фонда;

$З_{дори}$ – затраты на содержание 1 км автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов (поселений, городских округов), которые рассчитываются как отношение затрат на содержание автомобильных дорог к протяженности автомобильных дорог общего пользования.

Необходимо отметить, что расчет части коэффициентов удорожания не по конкретным поселениям, а по муниципальным районам, на территории которых поселения расположены, приводит к достаточно низкой дифференциации индекса бюджетных расходов по поселениям в границах муниципального района. В *табл. 3.4* представ-

лена информация об ИБР поселений в разрезе муниципальных районов, на территории которых они расположены. Как видно из таблицы, максимальное значение коэффициента вариации ИБР в 2006 г. не превышало 0,4, в 2007 г. – 0,5. Наименьшей дифференциацией ИБР поселений характеризуются Нанайский⁴⁹ и Тугуро-Чумиканский районы, наибольшей – Ванинский, Солнечный, Верхнебуреинский районы. Среднее значение ИБР поселений по районам колеблется в промежутке от 0,5 до 1,2. При этом наибольшие значения индекса зафиксированы у городских округов – Хабаровска и Комсомольска-на-Амуре – и Советско-Гаванского района, наименьшие – у Нанайского, Хабаровского и Бикинского районов. Классификация муниципальных районов Хабаровского края по среднему значению ИБР поселений в 2007 г. представлена на *рис. 3.2*.

Таблица 3.4

Характеристика ИБР поселений Хабаровского края в разрезе муниципальных районов, 2006–2007 гг.

Название муниципально- го района/городского округа	Индекс бюджетных расходов поселений			
	2006		2007	
	среднее	коэффици- ент вариации	среднее	коэффици- ент вариации
1	2	3	4	5
Нанайский	0,499	0,050	0,371	0,000
Хабаровский	0,523	0,186	0,412	0,266
Бикинский	0,537	0,311	0,446	0,382
Вяземский	0,547	0,287	0,451	0,360
Район им. Лазо	0,565	0,326	0,452	0,449
Район им. Полины Осипенко	0,621	0,029	0,482	0,088
Ульчский	0,638	0,103	0,518	0,124
Тугуро-Чумиканский	0,641	0,037	0,490	0,058
Амурский	0,700	0,345	0,639	0,454
Комсомольский	0,707	0,186	0,570	0,370

⁴⁹ В Нанайском районе в 2007 г. ИБР для всех поселений района был установлен на одном уровне, равном 0,371.

Продолжение таблицы 3.4

1	2	3	4	5
Солнечный	0,734	0,369	0,572	0,452
Верхнебуреинский	0,753	0,359	0,605	0,473
Аяно-Майский	0,760	0,022	0,595	0,026
Николаевский	0,786	0,357	0,638	0,470
Ванинский	0,865	0,390	0,691	0,484
Охотский	0,921	0,312	0,686	0,426
Хабаровск	1,039	–	1,168	–
Советско-Гаванский	1,133	0,248	1,032	0,295
Комсомольск-на-Амуре	1,172	–	1,131	–

Источник: Данные Министерства финансов Хабаровского края.

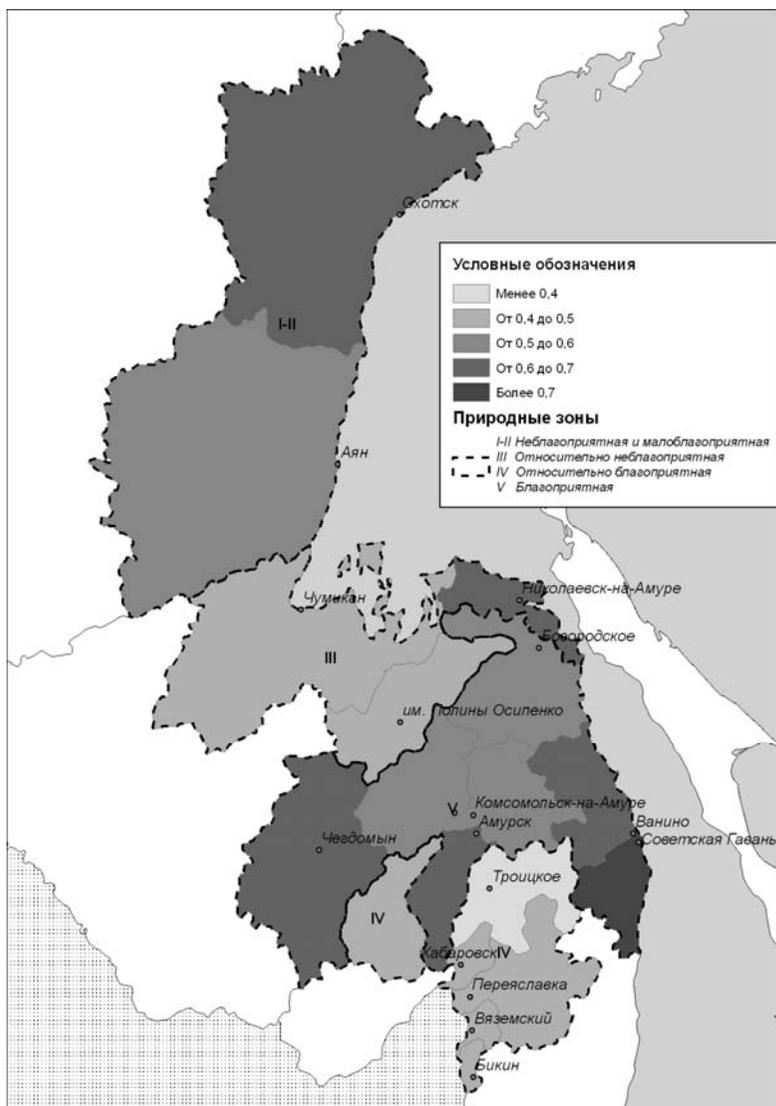
При сравнении величины индекса бюджетных расходов, рассчитанного для муниципальных районов и поселений Хабаровского края (см. табл. 3.5), следует обратить внимание на то, что дифференциация значений индекса для поселений существенно ниже, чем для муниципальных районов. В частности, для поселений коэффициент вариации ИБР в 2007 г. был равен 0,45, в то время как для муниципальных районов – 0,88. Значения ИБР поселений находятся в интервале от 0,36 до 1,47, в то время как границы интервала значений ИБР муниципальных районов – 0,70–7,52.

Таблица 3.5

Основные характеристики ИБР муниципальных районов и поселений Хабаровского края, 2006–2007 гг.

	2006		2007	
	Муниципальные районы	Поселения	Муниципальные районы	Поселения
Мин.	0,673	0,472	0,698	0,359
Макс.	7,399	1,626	7,521	1,468
Среднее	2,171	0,666	2,162	0,541
Коэффициент вариации	0,866	0,348	0,876	0,447

Источник: данные Министерства финансов Хабаровского края, расчеты авторов.



Источник: данные Министерства финансов Хабаровского края.

Рис. 3.2. Индекс бюджетных расходов поселений Хабаровского края (в среднем по муниципальным районам), 2007 г.

онов и поселений не предполагает столь существенного различия. Во-первых, на поселенческом уровне при расчете коэффициентов удорожания в большинстве своем используются те же факторы, что и на районном уровне: различие в оплате труда работников бюджетной сферы, в стоимости коммунальных услуг для бюджетных учреждений и в стоимости содержания автомобильных дорог. Исключения составляют расходы на капитальный ремонт жилищного фонда, которые включены в ИБР только на поселенческом уровне. Однако этот вид расходов, как правило, составляет незначительную долю в расходах местных бюджетов и соответственно в ИБР входит с небольшим весом. В связи с этим можно предположить, что различие в затратах на капитальный ремонт не оказывает существенного влияния на дифференциацию ИБР поселений. Во-вторых, при расчете поселенческих ИБР в Хабаровском крае половина коэффициентов удорожания рассчитывается с использованием данных не по конкретным поселениям, а в целом по муниципальному району. Соответственно поселенческие ИБР должны отражать различия в стоимости предоставления муниципальных услуг не столько между поселениями, сколько между муниципальными районами.

Как было отмечено в главе 1 настоящего исследования, территория Хабаровского края делится на 5 зон благоприятности для проживания человека:

- 1) неблагоприятная зона (Охотский район (частично), Аяно-Майский район (частично));
- 2) малоблагоприятная зона (Охотский район (частично), Аяно-Майский район (частично));
- 3) относительно неблагоприятная зона (Тугуро-Чумиканский, Николаевский районы, район им. Полины Осипенко);
- 4) относительно благоприятная зона (Амурский, Верхнебуреинский, Солнечный, Комсомольский, Ванинский, Советско-Гаванский, Ульчский районы, г. Комсомольск-на-Амуре);
- 5) благоприятная зона (Хабаровский, Нанайский, Вяземский, Бикинский районы, район им. Лазо, г. Хабаровск).

В *табл. 3.6* представлены данные о среднем значении и коэффициентах вариации ИБР муниципальных районов и поселений по

группам районов, выделенных в соответствии с их принадлежностью к зонам благоприятности проживания для человека. При этом подвергнуты анализу три группы:

- районы, расположенные в благоприятной зоне (5 районов);
- районы, расположенные в относительно благоприятной зоне (7 районов);
- районы, расположенные в относительно неблагоприятной, малоблагоприятной и неблагоприятной зонах (4 района).

Из рассмотрения исключены городские округа, в связи с тем что расчет отдельных ИБР по расходным обязательствам городских округов как муниципальных районов и поселений является достаточно условным.

Таблица 3.6

Основные характеристики ИБР муниципальных районов и поселений Хабаровского края по группам районов, 2007 г.

	ИБР муниципальных районов		ИБР поселений	
	среднее	коэффициент вариации	среднее	коэффициент вариации
Районы, расположенные в благоприятной зоне	1,036	0,241	0,550	0,553
Районы, расположенные в относительно благоприятной зоне	1,562	0,393	0,720	0,320
Районы, расположенные в относительно неблагоприятной, малоблагоприятной и неблагоприятной зонах	4,474	0,552	0,578	0,156

Источник: данные Министерства финансов Хабаровского края, расчеты авторов.

Как видно из *табл. 3.6*, по мере ухудшения условий проживания для человека возрастает значение ИБР муниципальных районов, что может свидетельствовать о более высокой стоимости муниципальных услуг в отдаленных и труднодоступных территориях. Одновременно возрастает дифференциация значений ИБР. В отношении ИБР поселений такой зависимости не наблюдается.

Результаты выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов

В связи с тем что выравнивание бюджетной обеспеченности, по сути, ставит своей целью выравнивание финансовых возможностей муниципальных образований по решению вопросов местного значения, возникает вопрос: насколько методики расчета индексов бюджетных расходов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, применяемые в Хабаровском крае, позволяют достичь поставленную перед системой финансового выравнивания цель?

В *табл. 3.7* приводятся данные о подушевых доходах муниципальных районов. При этом отдельно рассматриваются налоговые и неналоговые доходы до предоставления финансовой помощи, доходы с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и доходы с учетом всех видов дотаций. Подушевые доходы рассматриваются с учетом и без учета индекса бюджетных расходов. Индекс бюджетных расходов, который должен отражать различия в стоимости бюджетных услуг, включается в расчеты для того, чтобы оценить дифференциацию доходов муниципальных образований в сопоставимых условиях. В качестве меры дифференциации подушевых доходов будем рассматривать коэффициент вариации.

Как видно из *табл. 3.7*, при выплате муниципальным районам дотаций дифференциация подушевых доходов не уменьшается, а увеличивается независимо от того, включаются в расчеты все виды дотаций или только дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, которые по муниципальным районам Хабаровского края в 2006 г. в среднем составляли 61,6%. Коэффициент вариации по налоговым и неналоговым доходам равен 1,24, по доходам с учетом дотаций на выравнивание – 1,35, по доходам с учетом всех видов дотаций – 1,37. Такая же ситуация наблюдается и при включении в расчеты подушевых доходов ИБР. При этом с учетом ИБР дифференциация подушевых доходов не уменьшается, а увеличивается по всем видам доходов. Коэффициент вариации имеет значение 1,35 для подушевых налоговых и неналого-

вых доходов, 1,58 – для доходов с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, 1,60 – с учетом всех видов дотаций.

Аналогичные результаты получаются и при использовании данных об утвержденных бюджетах муниципальных районов Хабаровского края на 2007 г. Коэффициент вариации по подушевым налоговым и неналоговым доходам муниципальных районов равен 1,14 (с учетом ИБР – 1,21), по доходам с учетом дотаций – 1,28 (с учетом ИБР – 1,55).

На основе приведенных выше данных можно сделать вывод о том, что методики финансового выравнивания, которые используются в Хабаровском крае, не обеспечивают выравнивания подушевых доходов муниципальных районов, а, напротив, способствуют повышению их дифференциации. Можно предположить, что это связано с ориентацией при расчетах ИБР на характеристики бюджетной сети муниципальных образований, а не на объективные факторы, которые влияют на стоимость предоставления бюджетных услуг в районах края.

Таблица 3.7

**Подушевые доходы муниципальных районов
Хабаровского края, 2006 г., руб.**

	Без учета ИБР			С учетом ИБР			
	Налоговые и неналоговые доходы	Налоговые, неналоговые доходы и дотации на вы- равнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые, неналоговые доходы и все виды дотаций	Налоговые и неналоговые доходы	Налоговые, неналоговые доходы и дотации на вы- равнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые, неналоговые доходы и все виды дотаций	
	1	2	3	4	5	6	7
Аяно-Майский	21794,72	24865,36	33321,00	2945,55	3360,55	4503,33	
Охотский	2027,80	7146,05	8449,48	485,63	1711,36	2023,51	
Николаевский	40151,13	79245,27	96711,44	24807,42	48961,78	59753,27	

Продолжение таблицы 3.7

1	2	3	4	5	6	7
Район им. Полины Осипенко	2854,27	8062,38	9702,78	1222,27	3452,52	4154,98
Тугуро-Чумиканский	10976,63	23732,33	27887,72	1666,80	3603,75	4234,74
Амурский	3579,01	5005,35	6507,82	2635,52	3685,85	4792,23
Ванинский	6686,93	8189,03	9735,68	4265,46	5223,63	6210,21
Верхнебуринский	4908,00	5507,81	6661,18	3184,51	3573,69	4322,04
Комсомольский	5303,37	9835,48	11491,53	2942,89	5457,79	6376,75
Советско-Гаванский	4634,02	8283,55	9573,62	2963,76	5297,88	6122,97
Солнечный	3719,45	6417,11	7683,97	3204,14	5528,07	6619,41
Ульчский	8128,50	15778,42	18065,31	3061,43	5942,61	6803,92
Бикинский	3659,15	5214,50	5954,45	3258,97	4644,21	5303,24
Вяземский	4313,24	7024,66	8032,16	3195,79	5204,75	5951,24
Нанайский	1653,78	3800,47	4472,61	1104,03	2537,11	2985,82
Район им. Лазо	4409,44	6349,23	7525,95	3065,03	4413,38	5231,33
Хабаровский	3142,72	3316,50	4144,88	4667,24	4925,33	6155,54
Среднее	7761,30	13398,44	16230,68	4039,79	6913,19	8326,15
Коэффициент вариации	1,24	1,35	1,37	1,35	1,58	1,60

Источник: утвержденные консолидированные бюджеты муниципальных районов Хабаровского края (с поправками на 10 мая 2007 г.), расчеты авторов.

3.3. Дотации поселениям

В соответствии с федеральным законодательством возможны *три механизма предоставления дотаций поселениям*. Первый предусматривает выделение дотаций с регионального уровня, при этом все средства, предназначенные для предоставления финансовой помощи поселениям, закладываются в региональный Фонд финансовой поддержки поселений. При втором механизме часть средств на выплату дотаций поселениям предусматривается в ФФПП, вторая часть включается в состав дотаций или субсидий муниципальным районам, которые за счет средств своего бюджета также осуществ-

ляют выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Третий механизм – это делегирование муниципальным районам государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений с передачей финансовых ресурсов на их исполнение в виде субвенций из Фонда компенсаций.

1. При первом механизме предоставления финансовой помощи поселениям из регионального ФФПП выплачиваются подушевые дотации⁵⁰. Помимо поселений средства фонда также получают городские округа. В данном случае все поселения и городские округа находятся в равных условиях: они получают одинаковый размер дотации в расчете на душу населения или на 1 условного потребителя бюджетных услуг, если в расчетах используется индекс бюджетных расходов⁵¹. Наличие единого подхода к обеспечению поселений дотациями можно рассматривать как существенное преимущества данного подхода. Вместе с тем к недостаткам можно отнести трудоемкость расчета размера дотаций (при включении в расчеты показателей бюджетной обеспеченности поселений), а также сложность осуществления финансовых расчетов регионального бюджета напрямую с бюджетами поселений в процессе исполнения бюджетов. Кроме того, при выделении подушевых дотаций наибольший объем средств получают городские округа как муниципальные образования с наибольшей численностью населения, которые, как правило,

⁵⁰ До 2008 г. подушевые дотации были единственным видом дотаций, которые могли выделяться поселениям из регионального Фонда финансовой поддержки поселений. В 2007 г. был принят Федеральный закон № 63-ФЗ, которым была также предусмотрена возможность выделения дотаций поселениям с целью выравнивания бюджетной обеспеченности. Однако поправки, разрешающие выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, были внесены только в ч. 1 ст. 137. В ч. 3 рассматриваемой статьи сохранилось ранее действовавшее положение Закона о том, что «размер указанной дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя». В результате непонятно, каким из двух положений Закона должны руководствоваться регионы при определении своей финансовой политики в отношении поселений.

⁵¹ Число условных потребителей бюджетных услуг рассчитывается как произведение численности населения на индекс бюджетных расходов.

являются наиболее финансово обеспеченными муниципальными образованиями.

2. При втором подходе в региональный ФФП закладываются незначительные финансовые ресурсы. Основная часть средств на выплату дотаций поселениям передается в районные бюджеты в виде дотаций или субсидий на софинансирование их собственного полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. С одной стороны, применение этого подхода позволяет минимизировать размер дотаций в бюджеты городских округов и тем самым оставить больше ресурсов на финансовое выравнивание поселений, как наиболее финансово необеспеченных муниципальных образований. С другой стороны, в данном случае не всегда удается выравнивать уровень бюджетной обеспеченности поселений в целом по территории региона. Это особенно характерно для случаев, когда средства на дотации поселениям в региональной системе межбюджетных отношений предусматриваются в дотациях⁵², а не в субсидиях районам. В этой ситуации район самостоятельно устанавливает свой уровень выравнивания в зависимости от бюджетной обеспеченности его поселений и объема средств районного бюджета, предназначенных для распределения между поселениями в виде дотаций. В результате может возникнуть значительная дифференциация в уровне бюджетной обеспеченности поселений, расположенных в разных районах.

3. При третьем механизме предоставления дотаций поселениям в значительной степени упрощаются процедуры сбора информации для расчета дотаций и повышается качество оценки бюджетной обеспеченности поселений. В то же время, устанавливая определенный объем субвенций на исполнение государственного полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, регион регулирует минимальный объем средств, направляемых на дотации поселениям из районного бюджета, и устанавливает методику их распределения. Дополнительно к субвенциям районы осуществляют выплату дотаций поселениям за счет собственных средств. В этой

⁵² Например, расходные обязательства поселений учитываются при расчете индекса бюджетных расходов муниципальных районов.

ситуации дифференциация в доходах поселений может быть меньше, чем при втором подходе.

На практике наибольшее распространение получил третий подход. По имеющейся информации, в 2007 г. полномочия по расчету и предоставлению дотаций поселениям были переданы с регионального уровня органам местного самоуправления муниципальных районов более чем в 2/3 регионов⁵³. По этому же пути пошли и органы государственной власти Хабаровского края⁵⁴. Соответственно в 2007 г. из краевого Фонда финансовой поддержки поселений (КФФПП) дотации получали только городские округа – г. Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре; дотации поселениям выплачивались из районных фондов финансовой поддержки. При этом на региональном уровне осуществлялось регулирование порядка формирования и распределения этих фондов.

В соответствии с краевым законом⁵⁵ районный фонд формируется из двух источников – из средств районного бюджета и субвенций из регионального бюджета на выполнение органами местного самоуправления района переданных им государственных полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений. Размер части фонда, формируемой за счет собственных доходов районного бюджета, определяется исходя из размера фонда, установленного на текущий год, скорректированного на уровень инфляции. При этом в первые годы реформы системы межбюджетных отношений, когда нет данных о размере районного ФФПП за предыдущие годы, размер части фонда, формируемой за счет собственных доходов районного бюджета, оценивается исходя из необходимости обеспечить

⁵³ Славгородская М. и др. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. М.: ИЭПП, 2008.

⁵⁴ Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 312 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Хабаровского края по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств краевого бюджета».

⁵⁵ Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 296 «О порядке определения объема районного фонда финансовой поддержки поселения и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района».

финансирование определенной доли прогнозируемых расходов поселений за счет доходов с учетом дотаций. Уровень финансирования дефицитов бюджетов определяется органами местного самоуправления района самостоятельно исходя из финансовых возможностей районов.

Как видно из *табл. 3.8*, в среднем по районам Хабаровского края в 2007 г. на дотации поселениям планировалось направить 6,2% расходов муниципальных районов. Наименьшую долю средств на дотации поселениям в своем бюджете запланировал Солнечный район (1,99% общего объема расходов), наибольшую – 13% – Комсомольский район. При этом нельзя сказать, что объем средств, направляемый на дотации поселениям, напрямую зависел от численности населения районов или от степени их дотационности.

Таблица 3.8

**Дотации поселениям из бюджетов муниципальных районов
Хабаровского края, 2007 г.**

Название муниципальных районов	Доля расходов на выплату дотаций поселениям в бюджетах муниципальных районов, в %	Подушевые дотации поселениям, руб.		Справочно:	
		без учета ИБР*	с учетом ИБР	численность населения, тыс. чел.	доля дотаций в доходах муниципального района, в %
1	2	3	4	5	6
Солнечный	1,99	276,01	482,54	49,86	19,69
Верхнебуреинский	2,60	351,40	580,83	22,79	5,65
Хабаровский	2,78	232,44	564,18	91,59	7,87
Ванинский	2,98	532,61	770,78	10,77	6,46
Советско-Гаванский	3,06	900,43	872,51	45,86	13,38
Николаевский	4,01	5491,04	8606,64	36,01	38,05
Аяно-Майский	4,19	2309,22	3881,03	2,93	6,63
Амурский	5,72	583,66	913,39	2,59	21,95
Бикинский	6,87	692,12	1551,84	6,19	15,76
Район им. Лазо	6,96	1057,23	2339,00	31,52	32,17

Продолжение таблицы 3.8

1	2	3	4	5	6
Вяземский	7,21	777,29	1723,48	25,44	21,02
Нанайский	8,27	529,61	1427,52	31,59	34,63
Тугуро-Чумиканский	8,54	3684,96	7520,33	49,86	26,39
Охотский	8,72	1247,76	1818,89	40,71	37,56
Ульчский	8,98	2412,48	4657,30	71,82	24,73
Район им. Полины Осипенко	10,00	1273,18	2641,46	39,14	11,82
Комсомольский	13,01	1795,22	3149,50	27,83	22,42
Мин.	1,99	232,44	482,54		
Макс.	13,01	5491,04	8606,64		
Среднее	6,23	1420,39	2558,90		
Коэффициент вариации	0,51	0,98	0,94		

* В данном случае используется ИБР в среднем по поселениям района.

Источник: утвержденные консолидированные бюджеты муниципальных районов Хабаровского края (с поправками на 10 мая 2007 г.), расчеты авторов.

Из районных ФФПП предусмотрено предоставление трех видов дотаций:

- 1) подушевых;
- 2) на выравнивание бюджетной обеспеченности;
- 3) рассчитанных с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов поселений.

Подушевые дотации выплачиваются поселениям за счет субвенций, полученных с краевого уровня. Методика расчета подушевых дотаций предполагает распределение средств районного фонда пропорционально численности не населения поселений, а условных потребителей муниципальных услуг, которая рассчитывается как численность населения, умноженная на индекс бюджетных расходов поселений. При этом, как уже отмечалось в тексте настоящей главы, ИБР поселений, как и ИБР муниципальных районов Хабаровского края, рассчитывается с использованием показателей, косвенно характеризующих состояние бюджетной сети муниципальных образований и уровня их фактических расходов. Таким образом, включение в расчеты подушевых дотаций поселений индекса бюджетных

расходов позволяет в значительной степени учитывать при расчете дотаций дифференциацию фактических расходов поселений.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации, рассчитанные с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов поселений, предоставляются за счет собственных средств районных бюджетов. При этом, как уже упоминалось, в 2007–2008 гг. разрешается направлять все средства районных фондов финансовой поддержки поселений на финансирование прогнозируемых дефицитов поселенческих бюджетов.

К сожалению, имеющаяся бюджетная информация не позволяет оценить дифференциацию подушевых доходов конкретных поселений: в отчетах о бюджетах есть только данные о сводных бюджетах поселений. По сводным бюджетам, как видно из *табл. 3.9*, наблюдается выравнивание подушевых доходов поселенческих бюджетов после выплаты дотаций как с учетом, так и без учета ИБР.

Таблица 3.9

**Подушевые доходы сводных бюджетов поселений
Хабаровского края, 2006 г., руб.**

	Без учета ИБР*		С учетом ИБР	
	налоговые и неналоговые доходы	налоговые, неналоговые доходы и дотации	налоговые и неналоговые доходы	налоговые, неналоговые доходы и дотации
1	2	3	4	5
Аяно-Майский	1326,69	5094,64	2229,74	8562,43
Охотский	262,17	1254,65	382,17	1828,94
Николаевский	6093,34	11884,18	9550,69	18627,23
Район им. Полины Осипенко	14480,12	25803,18	30041,73	53533,56
Тугуро- Чумиканский	17820,27	31595,32	36367,91	64480,24
Амурский	927,53	1810,15	1451,54	2832,79
Ванинский	1519,68	2005,34	2199,25	2902,08
Верхнебуреинский	1313,50	1695,75	2171,08	2802,89
Комсомольский	962,10	962,10	1687,89	1687,89
Советско-Гаванский	652,02	1496,83	631,81	1450,42

Продолжение таблицы 3.9

1	2	3	4	5
Солнечный	225,56	312,80	394,33	546,86
Ульчский	2052,55	3204,57	3962,44	6186,42
Бикинский	785,18	1813,02	1760,50	4065,07
Вяземский	679,61	3007,30	1506,90	6668,06
Нанайский	209,84	662,71	565,60	1786,27
Район им. Лазо	4749,33	8855,58	10507,37	19591,99
Хабаровский	34,66	149,53	84,13	362,94
Среднее	3182,01	5976,92	6205,59	11642,12
Коэффициент вариации	1,63	1,53	1,72	1,62

* В данном случае используется среднее значение ИБР поселений по муниципальному району.

Источник: утвержденные консолидированные бюджеты муниципальных районов Хабаровского края (с поправками на 10 мая 2007 г.), расчеты авторов.

3.4. Обеспечение местных бюджетов налоговыми доходами

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ органы государственной власти субъектов Федерации вправе закреплять за местными бюджетами единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов дополнительно к нормативам, установленным федеральным законодательством. Кроме того, разрешается определять дополнительные дифференцированные нормативы в счет дотаций.

Практика закрепления за муниципальными бюджетами единых нормативов получила достаточно широкое распространение в регионах России: в 2007 г. единые нормативы муниципальным районам и городским округам были установлены более чем в половине регионов России. Несколько иная ситуация сложилась с обеспечением налоговыми доходами поселений: единые нормативы отчислений от налогов в бюджеты поселений были приняты только в 12 регионах.

В Хабаровском крае единые нормативы были впервые установлены в 2008 г. В соответствии в законом края⁵⁶ в бюджеты поселений и городских округов зачисляются доходы от транспортного налога – по нормативу 50%; от единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – по нормативу 27%. Муниципальные районы получают эти доходы только с межселенных территорий. Необходимо отметить, что политика Хабаровского края по закреплению единых нормативов достаточно нетипична, поскольку в крае единые нормативы установлены для поселений и городских округов и не установлены для муниципальных районов.

Что касается дифференцированных нормативов, то по краевому законодательству дополнительные (дифференцированные) нормативы могут устанавливаться взамен всех видов дотаций от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Норматив рассчитывается как отношение размера дотации муниципальному образованию к прогнозируемому объему налога, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет края по территории этого муниципалитета.

Нормативами может замещаться вся дотация или только ее часть. Решение о доле дотации, замещаемой дополнительными нормативами, принимается по результатам сравнения рассчитанного объема дотации и прогнозируемой величины налоговых поступлений, зачисляемых в консолидированный краевой бюджет. Возможна ситуация, когда для одних муниципалитетов дополнительными нормативами замещается весь объем дотации, для других – только его часть.

При этом вводится дополнительное регулирование в отношении нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, размер которых зависит от уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Если бюджетная обеспеченность муницип-

⁵⁶ Закон Хабаровского края от 26 декабря 2007 г. № 169 «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов Хабаровского края от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в краевой бюджет».

пального образования выше 1,1, норматив может быть установлен в интервале от 0 до 15% подоходного налога, если меньше 1,1 – норматив устанавливается в диапазоне от 15 до 70%.

На практике в Хабаровском крае были приняты дополнительные нормативы только от подоходного налога (см. *табл. 3.10*). Нормативы определены для всех муниципальных районов и городских округов края, за исключением Аяно-Майского района, которому в 2006 г. был установлен нулевой дополнительный норматив. Размер нормативов в 2006–2008 гг. колебался в интервале от 2,74 до 70%. В среднем по муниципальным районам и городским округам размер нормативов составляет около 30% отчислений от налога (в 2006 г. – 30,7%, в 2007 г. – 30,3%, в 2008 г. – 28,2%). При этом наблюдается достаточно высокая, но постепенно уменьшающаяся дифференциация нормативов: коэффициенты вариации равны 0,67 в 2006 г., 0,63 – в 2007 г. и 0,59 – в 2008 г.

Необходимо отметить, что размер нормативов большинству муниципальных образований не является постоянным. В частности, по отдельным районам размер норматива уменьшился более чем на 40%. Это касается таких районов, как район Полины Осипенко, Ульчский, Нанайский и Амурский. Для Ванинского, Николаевского, Солнечного и Комсомольского районов в 2008 г. размер нормативов вырос более чем на 45% по сравнению с 2006 г.

Таблица 3.10

Дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов и городских округов, 2006–2008 гг.

	Дополнительные нормативы, в %			Прирост норматива, в %		
	2006	2007	2008	2007 г. по	2008 г. по	2008 г. по
				отноше- нию к 2006 г.	отноше- нию к 2007 г.	отноше- нию к 2006 г.
1	2	3	4	5	6	7
Амурский муниципальный район	47,5691	34,8801	17,1181	-26,67	-50,92	-64,01
Нанайский муниципальный район	56,1842	40,5062	21,8054	-27,90	-46,17	-61,19

Продолжение таблицы 3.10

1	2	3	4	5	6	7
Ульчский муниципальный район	49,7327	61,3162	25,633	23,29	-58,20	-48,46
Муниципальный район им. Полины Осипенко	68,4901	58,8626	40,5835	-14,06	-31,05	-40,75
Советско-Гаванский муниципальный район	25,124	22,9602	18,1711	-8,61	-20,86	-27,67
Муниципальный район им. Лазо	40,1187	40,5792	34,5665	1,15	-14,82	-13,84
Охотский муниципальный район	43,0013	46,0175	38,9353	7,01	-15,39	-9,46
Бикинский муниципальный район	21,9401	18,4745	20,8773	-15,80	13,01	-4,84
Городской округ «Город Хабаровск»	2,75	3,0808	2,7356	12,03	-11,20	-0,52
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	64,6203	70	70	8,33	0,00	8,33
Верхнебурейнский муниципальный район	15,1743	16,7386	16,5016	10,31	-1,42	8,75
Вяземский муниципальный район	37,2037	39,0264	42,2274	4,90	8,20	13,50
Городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре»	3,6262	4,4359	4,136	22,33	-6,76	14,06
Хабаровский муниципальный район	16,8014	15,4945	21,1562	-7,78	36,54	25,92
Ванинский муниципальный район	16,754	15,6581	24,2932	-6,54	55,15	45,00
Николаевский муниципальный район	29,2945	25,6767	42,8069	-12,35	66,71	46,13
Солнечный муниципальный район	21,3901	21,1206	36,8914	-1,26	74,67	72,47
Комсомольский муниципальный район	22,9607	28,8606	45,9508	25,70	59,22	100,13

Продолжение таблицы 3.10

1	2	3	4	5	6	7
Аяно-Майский муниципальный район	0	12,4615	10,9154	–	–12,41	–
Мин.	0,00	3,08	2,74			
Макс.	68,49	70,00	70,00			
Среднее	30,67	30,32	28,17			
Коэффициент ва- риации	0,67	0,63	0,59			

Источник: законы Хабаровского края о краевом бюджете на 2006, 2007, 2008 гг.

Политика краевых органов государственной власти по обеспечению муниципальных образований доходными источниками должна влиять на структуру бюджетов муниципальных образований. Сравнение Хабаровского края с регионами Дальневосточного федерального округа и России в целом позволяет выявить следующие особенности края (см. *табл. 3.11*). В частности, в Хабаровском крае существенно ниже доля налоговых доходов в общем объеме доходов городских округов, что, безусловно, связано с отсутствием единых нормативов и минимальным размером дифференцированных нормативов, установленных для Хабаровска и Комсомольска-на-Амуре. Что касается муниципальных районов и поселений края, то здесь ситуация совсем иная: доля налоговых доходов в бюджетах этих муниципальных образований превышает соответствующий показатель как по регионам Дальнего Востока, так и по России в целом. Практически аналогичная ситуация наблюдается и при рассмотрении доли налоговых доходов в доходах бюджетов за вычетом субвенций, т.е. в доходах, которые направляются на финансирование решения вопросов местного значения. При этом собственные доходы бюджетов, под которыми в данном случае рассматриваются налоговые и неналоговые доходы, составляют 69,23% по городским округам края, 43,80% по муниципальным районам и 40,82% по поселениям.

Таблица 3.11

**Доля налоговых и неналоговых доходов в бюджетах
муниципальных образований, 2007 г., в %**

	Городские округа			Муниципальные районы			Поселения		
	Хабаровский край	в среднем по Дальневосточному округу	в среднем по РФ	Хабаровский край	в среднем по Дальневосточному округу	в среднем по РФ	Хабаровский край	в среднем по Дальневосточному округу	в среднем по РФ
Доля налоговых доходов									
в общем объеме доходов	36,94	37,49	39,22	19,31	14,90	18,24	28,45	26,36	25,37
в доходах (без субвенций)	47,20	42,95	47,67	30,01	20,89	26,01	32,26	32,94	29,41
Доля налоговых и неналоговых доходов									
в общем объеме доходов	54,21	46,12	52,12	28,19	18,74	24,35	36,00	31,00	33,37
в доходах (без субвенций)	69,23	53,08	63,12	43,80	26,39	34,72	40,82	38,94	38,56

Источник: отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований, Минфин России, ноябрь 2007 г.

На основе данных о бюджетах конкретных муниципальных районов и городских округов Хабаровского края можно также оценить потенциал по закреплению за муниципальными образованиями нормативов отчислений от налогов. Этот анализ можно провести только по бюджетам муниципальных районов и городских округов, поскольку бюджетной информации по конкретным поселениям нет. Данный анализ исходит из предположения, что нормативы отчисле-

ний должны устанавливаться таким образом, чтобы наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования края стремились к бездотационности, т.е. финансировали все закрепленные за ними вопросы местного значения за счет налоговых и неналоговых доходов. Такими муниципальными образованиями в крае являются городские округа – Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре.

Наш анализ ограничивается отсутствием данных о контингентах транспортного налога и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, которые с 2008 г. зачисляются в бюджеты городских округов. Соответственно анализ можно провести только в условиях 2007 г., когда в бюджеты муниципальных образований зачислялись налоги по нормативам, закрепленным Бюджетным кодексом РФ, и дополнительным дифференцированным нормативам отчислений от подоходного налога, установленным законом о бюджете Хабаровского края.

Как видно из *табл. 3.12*, при закреплении за муниципальными образованиями налогов только по нормативам, установленным Бюджетным кодексом РФ, в 2007 г. Хабаровск покрывал собственные расходы на 76,3%, Комсомольск-на-Амуре – на 72,91%. При закреплении за ними дополнительных нормативов по подоходному нормативу уровень покрытия расходов на вопросы местного значения собственными доходами увеличивался на 6,5 и 7% соответственно. При этом около 20% расходов должно быть покрыто за счет трансфертов из краевого бюджета. По районам уровень покрытия расходов налоговыми и неналоговыми доходами существенно ниже, чем по городским округам. По предварительным оценкам, за муниципальными районами и городскими округами края могло бы быть закреплено в виде единых нормативов 10% подоходного налога. В этом случае Хабаровск как наиболее финансово обеспеченный муниципалитет практически полностью финансировал бы собственные расходы за счет налоговых и неналоговых доходов.

Таблица 3.12

Оценка уровня покрытия налоговыми и неналоговыми доходами расходов муниципальных районов и городских округов Хабаровского края на решение вопросов местного значения, 2007 г.

Название муниципальных районов	Доля налоговых (по нормативам БК РФ) и неналоговых доходов в расходах бюджетов (без субвенций), в %	Доля налоговых и неналоговых доходов в расходах бюджетов (без субвенций), в %	Норматив отчислений от подоходного налога, в %
Муниципальные районы			
Охотский	9,84	23,59	40,51
Тугуро-Чумиканский	10,46	39,68	70,00
Район им. Полины Осипенко	11,34	28,38	46,02
Николаевский	15,04	34,54	58,86
Ульчский	15,10	40,18	61,32
Нанайский	17,56	35,57	40,58
Советско-Гаванский	27,04	46,38	22,96
Комсомольский	28,25	52,51	28,86
Амурский	28,37	57,84	34,88
Солнечный	30,44	47,49	21,12
Район им. Лазо	33,15	58,88	25,68
Бикинский	36,35	58,47	18,47
Вяземский	40,85	82,76	39,03
Верхнебуреинский	44,85	70,87	16,74
Хабаровский	45,05	66,58	15,49
Аяно-Майский	47,46	73,68	12,46
Ванинский	66,00	77,85	15,66
Городские округа			
Комсомольск-на-Амуре	72,91	79,89	4,44
Хабаровск	76,29	82,95	3,08

Источник: утвержденные консолидированные бюджеты муниципальных районов и городских округов Хабаровского края (с поправками на 10 мая 2007 г.), закон о краевом бюджете Хабаровского края на 2007 г., расчеты авторов.

3.5. Распределение доходов между региональными и местными бюджетами

Одной из основных характеристик системы межбюджетных отношений в субъектах РФ является степень децентрализации полномочий и соответственно бюджетных доходов, направляемых на их финансирование. В качестве критерия оценки может быть рассмотрен такой показатель, как *«доля доходов консолидированного муниципального бюджета (далее – КМБ) в доходах консолидированного регионального бюджета (далее – КРБ)»*. Этот показатель демонстрирует, какая доля бюджетных ресурсов региона поступает в распоряжение органов местного самоуправления. Соответственно он может рассматриваться как обобщающая характеристика степени влияния местных органов власти на предоставление общественных услуг населению, проживающему в границах муниципальных образований.

При этом, как показал анализ регионального законодательства Хабаровского края и других регионов России, значительную часть доходов местных бюджетов составляют субвенции, выделяемые на финансирование переданных на муниципальный уровень государственных полномочий. В связи с этим для оценки возможности проведения органами местного самоуправления финансовой политики по решению вопросов местного значения особый интерес представляют собственные доходы местных бюджетов (доходы за вычетом субвенций), которые предназначены для финансирования собственных муниципальных полномочий. Для этого может использоваться показатель *«доля доходов консолидированного муниципального бюджета (без учета субвенций) в доходах консолидированного регионального бюджета»*.

Как видно из *табл. 3.13*, общей тенденцией для всех регионов России было постепенное снижение доли местных бюджетов в доходах консолидированных региональных бюджетов на протяжении 2001–2005 гг. и резкий рост этого показателя в 2006–2007 гг., который практически вернул степень децентрализации доходов в регионах на уровень начала 2000-х годов. Аналогичная ситуация наблюдается и с динамикой показателя *«доля доходов консолидированного*

муниципального бюджета (без учета субвенций) в доходах консолидированного регионального бюджета». В данном случае в среднем по регионам России значение данного показателя снизилось с 50,05% в 2001 г. до 28,13% в 2005 г. и возросло до 41,92% в 2007 г.

Описанная выше динамика распределения поступлений доходов между бюджетами регионального и муниципального уровней достаточно ярко демонстрирует тенденции последних лет в распределении полномочий между двумя уровнями власти, в соответствии с которыми для начала 2000-х годов была характерна постепенная централизация полномочий и доходов муниципальных образований на региональном уровне. В 2006 г. вступили в силу новые положения законов, регулирующие разграничение расходных полномочий и доходных источников между уровнями власти, что и привело к изменению соотношения местных и регионального бюджетов в доходах консолидированных бюджетов регионов. Тем не менее, хотя по общей доле передаваемых на местный уровень ресурсов в 2006–2007 гг. фактически воспроизводится ситуация начала 2000-х годов, доля средств, направляемых на финансирование решения вопросов местного значения, существенно ниже, чем в 2001 г., что частично может объясняться централизацией полномочий, а частично – снижением объема нефинансируемых мандатов.

Хабаровский край не стал исключением. Как и для других регионов России, для него характерно снижение доли местных бюджетов в доходах консолидированного регионального бюджета в период 2001–2005 гг. и рост в 2006–2007 гг. При этом особенностью края являлась более низкая, чем в среднем по регионам России, степень децентрализации доходов: значение показателя *«доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного регионального бюджета»* на протяжении всего рассматриваемого периода было меньше, чем в среднем по России. Исключение составил 2006 г., когда в Хабаровском крае в бюджеты муниципальных образований поступило 54,3% всех доходов, оставляемых на территории края, в то время как в среднем по России этот показатель составил 53,61%.

При сравнении Хабаровского края с регионами Дальневосточного федерального округа столь четкой тенденции не наблюдается: в

отдельные годы в Хабаровском крае доля местных бюджетов в консолидированном региональном была выше, чем в среднем по округу, в другие – ниже.

При анализе динамики показателя «доля доходов консолидированного муниципального бюджета (без учета субвенций) в доходах консолидированного регионального бюджета» обращает на себя внимание, что для Хабаровского края характерно более низкое значение этого показателя, чем в среднем по регионам России и по регионам Дальневосточного федерального округа.

Таблица 3.13

Доля доходов консолидированного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального бюджета, 2007 г., в %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доля доходов КМБ в доходах КРБ							
Хабаровский край	44,79	40,36	42,23	41,18	37,04	54,34	50,52
В среднем по субъектам ДФО	55,06	37,78	42,04	40,5	38,38	53,2	52,19
В среднем по субъектам РФ	55,33	44,01	43,56	43,05	38,73	53,61	53,41
Доля доходов КМБ (без субвенций) в доходах КРБ							
Хабаровский край	45,36	40,04	41,91	41,08	25,72	35,05	36,75
В среднем по субъектам ДФО	44,79	34,9	38,39	34,41	30,91	38,62	42,79
В среднем по субъектам РФ	50,05	40,17	39,01	35,15	28,13	36,55	41,92

Источник: отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Минфин России, 2001–2007 гг.

При рассмотрении распределения доходов консолидированного муниципального бюджета между бюджетами городских округов, муниципальных районов и поселений можно заметить следующее. В Хабаровском крае доля доходов бюджетов городских округов в консолидированном региональном бюджете составляет 24,5%, что несколько больше, чем доля доходов муниципальных районов (22,6%).

Эта ситуация отличается от ситуации в целом по России, где значения рассматриваемого показателя по городским округам и муниципальным районам сравнимы. По Дальневосточному федеральному округу доля муниципальных районов в доходах консолидированного регионального бюджета существенно выше, чем городских округов. Более низкая доля городских округов в среднем по регионам Дальневосточного федерального округа может быть связана с тем, что в таких регионах, как Корякский АО, Чукотский АО, Республика Саха (Якутия), доля городских округов в консолидированном региональном бюджете составляет менее 10%. Еще одной характерной особенностью Дальневосточного округа в целом и Хабаровского края в частности является незначительная доля доходов поселений, что, очевидно, связано с наличием в этих регионах межселенных территорий.

При включении в анализ только собственных доходов бюджетов соотношение доходов бюджетов различных типов муниципальных образований в консолидированном бюджете региона сохраняется.

Таблица 3.14

Доля доходов городских округов, муниципальных районов и поселений в консолидированном региональном и местном бюджетах, 2007 г., в %

	Доходы, всего			Доходы без учета субвенций		
	Хабаровский край	ДФО	РФ	Хабаровский край	ДФО	РФ
Доля доходов КМБ в КРБ, всего	50,52	52,19	54,15	36,75	42,79	42,47
В том числе доля сводных бюджетов:						
городских округов	24,53	22,41	24,62	19,23	19,50	20,46
муниципальных районов	22,60	26,08	24,49	14,54	20,23	17,84
поселений	3,38	3,69	5,04	2,08	3,06	4,17

Источник: отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Минфин России, 2007.

3.6. Выводы

Анализ законодательства Хабаровского края позволил выявить следующие особенности системы межбюджетных отношений, сформированной в крае.

Во-первых, Хабаровский край выделяется на фоне других регионов России по достаточно высокой доле целевых трансфертов в общем объеме трансфертов, направляемых на муниципальный уровень. В частности, в 2007 г. около 72% всех средств краевого бюджета, переданных муниципальным образованиям, были субсидии и субвенции. При этом субвенции составляли более 50% всех трансфертов. Такая высокая доля субвенций может объясняться значительным объемом краевых полномочий, переданных муниципальным районам и городским округам. Кроме того, отличительной характеристикой системы межбюджетных трансфертов края является незначительная доля субсидий в трансфертах, что, очевидно, связано с отсутствием софинансирования текущих расходов местных бюджетов в 2006–2007 гг.

Во-вторых, механизмы распределения дотаций, используемые в Хабаровском крае, в основном ориентированы на закрепление сложившейся дифференциации фактических расходов местных бюджетов. Значительная часть дотаций в переходный период выделяется на покрытие прогнозируемых дефицитов местных бюджетов. Кроме того, при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в ИБР включаются коэффициенты удорожания бюджетных услуг, которые характеризуют не столько различие в объективных условиях, влияющих на стоимость бюджетных услуг, сколько состояние бюджетной сети муниципальных образований и сложившийся уровень муниципальных расходов.

В-третьих, при выборе механизмов предоставления дотаций поселениям в крае, как и в большинстве субъектов Федерации, было принято решение передать полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений муниципальным районам. В соответствии с методикой распределения районных фондов финансовой поддержки поселений, утвержденной на краевом уровне, часть фонда, сформированная на основе субвенций из краевого бюджета,

должна распределяться между поселениями на подушевой основе с учетом индекса бюджетных расходов. Такой механизм упрощает расчет дотаций и дает возможность большую часть средств краевого бюджета передать поселениям, а не городским округам, которые при предоставлении подушевых дотаций с регионального уровня получают большую часть выделяемых на эти цели средств как наиболее многочисленные муниципальные образования. Другая часть районных фондов финансовой поддержки поселений, сформированная из собственных средств районов, направляется на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, что в отсутствие краевого регулирования объема средств, направляемых на эти цели, и/или уровня выравнивания бюджетной обеспеченности поселений может приводить к значительной дифференциации бюджетной обеспеченности поселений, расположенных в разных муниципальных районах.

В-четвертых, в 2006–2007 гг. не были установлены единые нормативы отчислений от налогов в бюджеты муниципальных образований. Финансовые средства на решение вопросов местного значения передавались в виде либо дотаций, либо дифференцированных нормативов от подоходного налога. При этом размер дифференцированных нормативов ежегодно менялся. С 2008 г. для бюджетов поселений и городских округов установлены нормативы отчислений от транспортного налога и единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения. В бюджеты муниципальных районов отчисления от этих налогов поступают только с межселенных территорий.

В-пятых, распределение доходов между региональным и местным уровнями в Хабаровском крае соответствует общероссийским тенденциям. Как и для других регионов России, для края достаточно устойчивой тенденцией последнего десятилетия являлось постепенное снижение доли местных бюджетов (без учета субвенций) в консолидированных региональных бюджетах, что свидетельствовало о процессе централизации части полномочий и доходных источников муниципальных образований на региональном уровне. Ситуация изменилась в 2006 г. со вступлением в силу новых положений федеральных законов, регулирующих разграничение полномочий и до-

ходных источников между различными уровнями власти, когда доля передаваемых на местный уровень ресурсов фактически вернулась на уровень начала 2000-х годов. Однако в данном случае доля средств, направляемых на финансирование решения вопросов местного значения, существенно ниже, чем в 2001 г., что частично может объясняться централизацией полномочий, а частично – снижением объема нефинансируемых мандатов.

Заключение

Основные результаты проведенного исследования можно свести к следующим.

1. Условия проведения муниципальной реформы в Хабаровском крае во многом определялись географическим положением и природно-климатическими факторами, характерными для регионов Дальнего Востока в целом и для Хабаровского края в частности. Можно отметить следующие основные особенности региона:

- высокий уровень урбанизации: в целом по Дальневосточному федеральному округу в городах проживает 74,6% населения, в Хабаровском крае – 80,6%;
- низкая плотность населения, в первую очередь в сельских районах: средняя плотность населения в крае составляет 1,8 чел./кв. км, что существенно ниже среднероссийского уровня – 8,3 чел./кв. км;
- ускоренные темпы сокращения численности населения (в период 1990–2006 гг. численность населения Хабаровского края сократилась на 13,5%, в то время как в целом по Российской Федерации сокращение населения составило 4,1%) при неравномерности данного процесса на территории края;
- существенная дифференциация природных условий в различных районах Хабаровского края: на территории края выделяются неблагоприятная, малоблагоприятная, относительно неблагоприятная, относительно благоприятная и благоприятная для проживания человека зоны;
- наличие природно-географических факторов удорожания бюджетных услуг, которые проявляются в Хабаровском крае несколько меньше, чем по большинству других регионов Дальнего Востока, но тем не менее оказывают воздействие на условия деятельности региональных и муниципальных властей: индекс бюджетных расходов в регионе составляет 1,65 (в среднем по Дальневосточному округу – 3,32).

2. Важнейшим фактором, повлиявшим на проведение реформы местного самоуправления, являлось наличие двухуровневой структуры муниципальной власти в дореформенный период. Территориальная организация местного самоуправления в условиях реформы фактически продублировала существовавшую ранее модель. Единственным отличием являлось образование 12 вновь созданных поселений на базе районных центров, которые ранее не были самостоятельными муниципальными образованиями. В этих условиях уже на начальных этапах реформы проявилось противоречие между ранее сложившимися границами поселений и новыми требованиями к кадровому обеспечению и финансовой базе местного самоуправления в условиях муниципальной реформы. В результате в Хабаровском крае, как и в других российских регионах, ищут пути оптимизации территориальной структуры местного самоуправления.

Так, в Хабаровском районе Хабаровского края, где из 27 поселений 4 имеют численность населения менее 200 чел. и подушевые бюджетные расходы, в 6–8 раз превышающие подушевые расходы в крупных поселениях, на момент проведения исследования рассматривалась возможность проведения референдумов по присоединению данных поселений к более крупным. При этом предлагались следующие подходы к объединению поселений:

- объединение финансово обеспеченного и финансово слабого поселений с целью выравнивания финансовых возможностей;
- объединение двух финансово слабых поселений с целью сокращения численности управленческого персонала и управленческих расходов;
- объединение двух поселений, социальная сфера которых является взаимодополняющей (в одном – школа и больница, в другом – дом культуры).

3. На основе проведенного исследования можно выделить следующие особенности реализации реформы местного самоуправления на территории края.

- Отказ от внедрения модели местного самоуправления, в рамках которой глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а местной администрацией руководит на-

емный менеджер, что является существенным отличием идеологии реформы в Хабаровском крае от других регионов. Причиной послужили опасения высокой конфликтности отношений между главой муниципального образования и главой администрации, которая может привести к дезорганизации работы органов местного самоуправления.

- Существенная межрайонная дифференциация практики передачи полномочий органов местного самоуправления поселений на районный уровень. В различных районах поселения решают от 10–12 до 30 и более вопросов местного значения, отдельные поселения исполняют все полномочия по решению вопросов местного значения самостоятельно. В то же время, в отличие от других регионов, где поселения существовали до начала муниципальной реформы, в Хабаровском крае не получила распространения практика передачи полномочий поселениям от органов местного самоуправления муниципальных районов.
- Повышенное внимание краевой власти к вопросам имущественного обеспечения решения вопросов местного значения поселений при достаточно медленном решении вопроса на практике. Одной из причин подобной ситуации является то, что на муниципальные образования, существовавшие до муниципальной реформы, не был распространен принятый на федеральном уровне упрощенный порядок разграничения имущества между муниципальными районами и вновь образованными поселениями, позволивший существенно ускорить данный процесс в большинстве регионов.

4. Еще более существенная специфика региона проявляется при детальном анализе управленческих стратегий поселений в условиях муниципальной реформы. Она связана в первую очередь с активным вовлечением местного бизнеса в решение вопросов местного значения, которое осуществляется как путем организации взаимовыгодного сотрудничества, так и с использованием методов административного принуждения, вызывая серьезные конфликты. Участие бизнеса не только добровольными пожертвованиями, но и путем осуществления различных работ, по некоторым оценкам, приводит к

увеличению финансовых возможностей отдельных поселений на 20–40%. Опыт поселений Хабаровского района подтверждает, что отсутствие официальных налогов с бизнеса на поселенческом уровне не означает, что на практике предприниматели не осуществляют финансирование жизнедеятельности местного сообщества. Однако этот процесс происходит вне правового поля и может как приобретать формы «муниципального рэкета», существенно ущемляющего интересы бизнеса, так и способствовать сращиванию интересов власти и бизнеса и нарушению конкурентных принципов при распределении муниципальных ресурсов.

Для Хабаровского края характерно также более активное, чем во многих других регионах, привлечение жителей поселений к решению вопросов местного значения. Широко распространено не только использование механизмов самообложения (но не в рамках процедур, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ), но и участие населения в благоустройстве территории поселения.

5. Система межбюджетных отношений в Хабаровском крае отличается следующими основными особенностями.

- Для Хабаровского края характерна как более высокая, чем в среднем по России и по Дальневосточному федеральному округу, централизация финансовых средств на региональном уровне, так и существенно превышающая сложившийся уровень доля субвенций местным бюджетам. Так, доля доходов консолидированного муниципального бюджета в доходах консолидированного регионального бюджета в 2007 г. в Хабаровском крае была на 8% меньше, чем в среднем по субъектам Федерации, в то время как при рассмотрении доходов консолидированного муниципального бюджета без субвенций разница со среднероссийским уровнем составила уже около 16%. При этом доля целевых трансфертов в общем объеме трансфертов, направляемых на муниципальный уровень, составила 72%, из которых субвенции составляли более 50% всех трансфертов.
- Механизмы распределения дотаций, используемые в Хабаровском крае, в основном ориентированы на закрепление сложившейся дифференциации фактических расходов местных бюджетов

тов. Значительная часть дотаций в переходный период выделяется на покрытие прогнозируемых дефицитов местных бюджетов. Кроме того, при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в ИБР включаются коэффициенты удорожания бюджетных услуг, которые характеризуют не столько различие в объективных условиях, влияющих на стоимость бюджетных услуг, сколько состояние бюджетной сети муниципальных образований и сложившийся уровень муниципальных расходов. Хотя подобная тенденция в той или иной степени характерна для многих регионов, в Хабаровском крае она проявляется в экстремальных формах.

- Ориентация при расчете индекса бюджетных расходов на факторы, прямо или косвенно характеризующие фактические расходы муниципальных образований, в 2007 г. привела к тому, что дифференциация подушевых доходов муниципальных районов после выделения дотаций не снизилась, а увеличилась. В частности, в 2007 г. коэффициент вариации подушевых налоговых и неналоговых доходов до распределения дотаций был равен 1,24, после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – 1,35. При включении в расчеты ИБР коэффициенты вариации подушевых доходов до и после распределения дотаций равны 1,35 и 1,58 соответственно.
- В 2006–2007 гг. не были установлены единые нормативы отчислений от налогов в бюджеты муниципальных образований, хотя проведенные оценки показывают, что подобная возможность у региональных властей имелась. В частности, в 2007 г. за муниципальными районами и городскими округами дополнительно к нормативам отчислений, закрепленным за ними Бюджетным кодексом РФ, могло быть закреплено 10% подоходного налога в виде единых нормативов. В этом случае г. Хабаровск как наиболее финансово обеспеченный муниципалитет мог бы практически полностью финансировать расходы на решение вопросов местного значения за счет налоговых и неналоговых доходов.
- На практике финансовые средства на решение вопросов местного значения передавались в виде либо дотаций, либо дифферен-

цированных нормативов от подоходного налога. При этом размер дифференцированных нормативов ежегодно менялся. С 2008 г. для бюджетов поселений и городских округов установлены нормативы отчислений от транспортного налога и от единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения. В бюджеты муниципальных районов отчисления от этих налогов поступают только с межселенных территорий. Подобная практика не вписывается в господствующую в данной сфере тенденцию к установлению налоговых отчислений от единых нормативов в первую очередь в бюджеты муниципальных районов и городских округов, характерную для подавляющего большинства регионов.

Список использованных источников

Список литературы

1. Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2007 году» // Министерство регионального развития Российской Федерации. М., 2007.
2. Карта оценки природных условий жизни населения СССР. М.: Главное управление геодезии и картографии, 1984.
3. Маркварт Э., Михайлова Е. Правовые проблемы разграничения муниципальной собственности и возможные пути их решения // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций под ред. Э. Маркварта. М., 2007.
4. Мониторинг хода муниципальной реформы // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006.
5. Отраслевые, секторальные и региональные особенности реформы бюджетных учреждений в России // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2005.
6. Отчеты об исполнении бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Минфин России. Ноябрь 2007 г.
7. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006.
8. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2005.
9. Рагозина Л. Практика реализации Федерального закона № 131 в части перераспределения и разграничения государственной и муниципальной собственности // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций под ред. Э. Маркварта. М., 2007.

10. Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2007.
11. Регионы России. Социально-экономические показатели городов 2007.
12. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации 2007.
13. Сельские населенные пункты Хабаровского края (по данным органов местного самоуправления на 1 января 2007 г.): Стат. сб. Хабаровск: Тер. орган ФГС по Хабаровскому краю, 2007.
14. Серия карт природных ресурсов, населения и хозяйства Хабаровского края. Хабаровск: Институт экономических исследований ДВО РАН, 2004.
15. Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. М.: ИЭПП, 2008.
16. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. М.: ИЭПП, 2008.
17. Численность населения Хабаровского края: Стат. бюлл. № 78. Хабаровск: Тер. орган ФГС по Хабаровскому краю, 2007.

Список нормативно-правовых актов

1. Конституция Российской Федерации.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изменениями от 1 января 2008 г.).
3. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».
5. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в РФ».

6. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о 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»».
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в ст. 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».
9. Закон Хабаровского края от 29 мая 1996 г. № 48 «Об организации местного самоуправления в Хабаровском крае».
10. Закон Хабаровского края от 30 июня 2004 г. № 191 «О наделении административных центров районов статусом городского, сельского поселения и об установлении их границ».
11. Закон Хабаровского края от 30 июня 2004 г. № 194 «О наделении муниципальных образований районов статусом муниципального района и об установлении их границ».
12. Закон Хабаровского края от 28 июля 2004 г. № 208 «О наделении поселковых, сельских муниципальных

- образований статусом городского, сельского поселения и об установлении их границ».
13. Закон Хабаровского края от 29 сентября 2004 г. № 211 «О Фонде экономического стимулирования деятельности муниципальных образований Хабаровского края по увеличению доходов бюджетов края».
 14. Закон Хабаровского края от 24 ноября 2004 г. № 222 «О возмещении организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов (цен) на тепловую энергию, поставляемую для нужд населения».
 15. Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 149 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан».
 16. Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 232 «О нормативах расчета субвенций, выделяемых местным бюджетам для реализации основных общеобразовательных программ».
 17. Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 234 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических и других специализированных учреждениях».
 18. Закон Хабаровского края от 29 декабря 2004 г. № 240 «О порядке и размере выплаты денежных средств на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством), в приемных семьях и учреждениях».
 19. Закон Хабаровского края от 19 января 2005 г. № 248 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по

- образованию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».
20. Закон Хабаровского края от 14 февраля 2005 г. № 261 «О мерах социальной поддержки работников образовательных учреждений и дополнительных гарантиях права на образование отдельным категориям обучающихся».
 21. Закон Хабаровского края от 30 марта 2005 г. № 266 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Хабаровского края».
 22. Закон Хабаровского края от 26 июля 2005 г. № 286 «О порядке безвозмездной передачи объектов краевой государственной собственности в муниципальную собственность и приема объектов муниципальной собственности, безвозмездно передаваемых в краевую государственную собственность».
 23. Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 296 «О порядке определения объема районного фонда финансовой поддержки поселения и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района».
 24. Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 297 «О порядке образования краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и методике распределения дотаций из указанного фонда».
 25. Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 298 «О порядке образования и распределения краевого фонда финансовой поддержки поселений».
 26. Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 301 «О наделении органов местного самоуправления полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния».
 27. Закон Хабаровского края от 26 октября 2005 г. № 306 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Хабаровского края в сфере предоставления жилищных субсидий гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

28. Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 312 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Хабаровского края по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств краевого бюджета».
29. Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 319 «О наделении органов местного самоуправления Николаевского муниципального района государственными полномочиями Хабаровского края по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Хабаровского края».
30. Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 321 «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения для предоставления субсидий из фонда муниципального развития Хабаровского края и их распределения между муниципальными образованиями (группами муниципальных образований)».
31. Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 328 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по применению законодательства об административных правонарушениях».
32. Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 312 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Хабаровского края по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств краевого бюджета».
33. Закон Хабаровского края от 29 сентября 2005 г. № 297 «О порядке образования краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и методике распределения дотаций из указанного фонда».
34. Закон Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 311 «О субвенциях из бюджетов муниципальных районов (городских округов) Хабаровского края краевому бюджету».

35. Закон Хабаровского края от 28 декабря 2005 г. № 4 «О краевом бюджете на 2006 год».
36. Закон Хабаровского края от 26 июля 2006 г. № 53 «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между городским поселением «Рабочий поселок Переяславка» муниципального района имени Лазо Хабаровского края и муниципальным районом имени Лазо Хабаровского края».
37. Закон Хабаровского края от 25 октября 2006 г. № 67 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края отдельными государственными полномочиями Хабаровского края в области образования».
38. Закон Хабаровского края от 20 декабря 2006 г. № 83 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края о межбюджетных отношениях».
39. Закон Хабаровского края от 27 декабря 2006 г. № 97 «О краевом бюджете на 2007 год».
40. Закон Хабаровского края от 27 июня 2007 г. № 125 «О наделении органов местного самоуправления городского округа «Город Хабаровск» отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории городского округа «Город Хабаровск».
41. Закон Хабаровского края от 25 июля 2007 г. № 131 «О муниципальной службе в Хабаровском крае».
42. Закон Хабаровского края от 25 июля 2007 г. № 133 «О бюджетном процессе Хабаровского края».
43. Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 142 «О возмещении организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов на электрическую энергию, поставляемую населению в зонах децентрализованного энергоснабжения».
44. Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 143 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского

- края государственными полномочиями Хабаровского края по возмещению организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов на электрическую энергию, поставляемую населению в зонах децентрализованного энергоснабжения».
45. Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 147 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по реализации отдельных направлений приоритетного национального проекта «Образование».
 46. Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 148 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Хабаровского края по осуществлению денежных выплат медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения».
 47. Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 149 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края государственными полномочиями Хабаровского края по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству».
 48. Закон Хабаровского края от 31 октября 2007 г. № 150 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края государственными полномочиями Хабаровского края по возмещению организациям убытков, связанных с применением регулируемых тарифов (цен) на тепловую энергию, поставляемую населению».
 49. Закон Хабаровского края от 28 ноября 2007 № 166 «О краевом бюджете на 2008 год».
 50. Закон Хабаровского края от 14 ноября 2007 г. № 153 «О наделении органов местного самоуправления Хабаровского края отдельными государственными полномочиями Хабаровского края по предоставлению отдельных гарантий прав граждан в области образования».

51. Закон Хабаровского края от 26 декабря 2007 г. № 169 «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов Хабаровского края от отдельных федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и региональных налогов, подлежащих зачислению в краевой бюджет».
52. Закон Чукотского автономного округа от 16 октября 2007 г. № 121-ОЗ «Об утверждении региональной целевой программы «Государственная поддержка жилищно-коммунального хозяйства Чукотского автономного округа на 2008–2010 годы».
53. Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 25 февраля 2004 г. № 1091 об утверждении Программы реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004–2005 годов в связи с реализацией требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
54. Постановление Законодательной Думы Хабаровского края от 29 марта 2006 г. № 116 «Об основных направлениях деятельности органов государственной власти края и органов местного самоуправления края на 2006–2008 годы по реализации положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
55. Постановление Правительства Хабаровского края от 25 февраля 2004 г. № 11-пр об утверждении Программы реформирования местного самоуправления в Хабаровском крае на период 2004–2005 годов в связи с реализацией требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
56. Постановление Правительства Хабаровского края от 29 декабря 2005 г. № 144-пр «Об установлении надбавок к должностным окладам (тарифным ставкам) специалистам муниципальных учреждений культуры и искусства, работающим в сельской местности на территории Хабаровского края».

57. Постановление Правительства Хабаровского края от 21 февраля 2006 г. № 20-пр «О мерах по реализации Закона Хабаровского края от 30 ноября 2005 г. № 321 «О порядке отбора инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения для предоставления субсидий из фонда муниципального развития Хабаровского края и их распределения между муниципальными образованиями (группами муниципальных образований)».
58. Постановление Правительства Хабаровского края от 22 июля 2004 г. № 40-пр «Об основных направлениях территориальной политики Правительства Хабаровского края до 2010 г.».
59. Постановление Правительства Хабаровского края от 30 января 2007 г. № 9-пр «О прогнозе социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2010 года».
60. Распоряжение Правительства Хабаровского края от 1 февраля 2006 г. № 23-рп «О рекомендациях по определению структуры и штатной численности органов местного самоуправления в Хабаровском крае».
61. Постановление главы администрации Хабаровского края от 28 февраля 1996 г. № 99 «Об установлении дополнительной компенсации на питание учащихся общеобразовательных учреждений края».
62. Постановление главы администрации Хабаровского края от 15 декабря 1997 г. № 526 «Об установлении надбавок за продолжительность непрерывной работы в учреждениях культуры, искусства и киноvideопроката Хабаровского края».
63. Постановление губернатора Хабаровского края от 26 февраля 2006 г. № 40 «Об утверждении положения о порядке предоставления субсидий из краевого фонда муниципального развития».
64. Распоряжение губернатора Хабаровского края от 25 мая 2005 г. № 364-р «О рекомендациях об условиях и порядке разграничения объектов муниципальной собственности между муниципальным районом и поселениями, расположенными на территории муниципального района».

65. Решение Тополевского сельского поселения от 20 мая 2005 г. № 13 «О передаче полномочий по решению вопросов местного значения».
66. Постановление главы сельского поселения «Некрасовка» от 1 июня 2006 г. № 27 «О мерах по предупреждению и тушению пожаров в населенных пунктах, на объектах сельского хозяйства и предупреждению гибели людей от пожаров на территории сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района».
67. Решение Хабаровского краевого суда от 9 марта 2007 г. № 3 18/07 «О признании недействующими отдельных положений Закона Хабаровского края от 27 декабря 2006 г. № 97 «О краевом бюджете на 2007 год».

*Институтом экономики переходного периода с 1996 года
издается серия "Научные труды". К настоящему времени
в этой серии вышло в свет более 100 работ.*

**Последние опубликованные работы
в серии "Научные труды"**

№ 120Р *Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. 2008.*

№ 119Р *Стародубровская И.В. Бюджетирование, ориентированное на результат, на региональном и муниципальном уровнях: подходы и рекомендации. 2008.*

№ 118Р *Бондарев А.А. Оценка функций спроса для групп продовольственных товаров в российской экономике за 1999–2004 гг. 2008.*

№ 117Р *Коллектив авторов. Рыночная дисциплина и контракты: теория, эмпирический анализ, право. 2008.*

№ 116Р *Дробышевский С., Трунин П., Каменских М. Анализ трансмиссионных механизмов денежно-кредитной политики в российской экономике. 2008.*

№ 115Р *Дежина И., Киселева В. Государство, наука и бизнес в инновационной системе России. 2008.*

№ 114Р *Тихонова Т., Шик О. Альтернативная занятость в сельской местности России. 2008.*

№ 113Р *Коллектив авторов. Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации. 2008.*

Стародубровская Ирина Викторовна
Славгородская Маргарита Юрьевна
Быстрицкий Станислав Пахомович
Миронова Нина Ивановна
Евстегнеева Ольга Сергеевна
Хрусталеv Алексей Александрович
Дубинина Евгения Викторовна

Реализация реформы местного самоуправления в Хабаровском крае

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Подписано в печать 15.12.2008
Тираж 300 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736
Факс (495) 203–8816
www.iet.ru
E-mail: info@iet.ru