

Институт экономики переходного периода

Научные труды № 113Р

Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н.

**Муниципальная реформа в 2007 году:
особенности реализации**

**Москва
2008**

УДК 352.075.021.8(470+571)
ББК 66.3(2Рос),124

C77 Стародубровская, Ирина Викторовна.

Муниципальная реформа в 2007 году: особенности реализации / Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. - М: ИЭПП, 2008. -122 с.: ил. - (Научные труды / Ин-т экономики переход. периода ; № 113Р). - ISBN 978-5-93255-248-3.

И. Славгородская, Маргарита Юрьевна.

Н. Миронова, Нина Ивановна.

Агентство СІР РГБ

В настоящей работе представлены результаты мониторинга хода муниципальной реформы в 2007 году. Проанализировано изменение федерального законодательства по вопросам организации местного самоуправления, региональное законодательство, регулирующее решение вопросов местного значения вновь созданных поселений в переходный период. Рассмотрены вопросы организации и финансирования решения вопросов местного значения в поселениях.

Municipal Reform in 2007: Specifics of Implementation

Authors: Starodubrovskaya I., Slavgorodskaya M., Mironova N.

Present work contains municipal reform implementation results for 2007. The authors analyzed modifications in the federal legislation regarding local selfgovernance, regional legislation which regulates issues related to newly created settlements in transition period. The authors analyzed organization and funding issues related to settlements.

JEL Classification: H11, H70, H77, K10

УДК 352.075.021.8(470+571)
ББК 66.3(2Рос),124

ISBN 978-5-93255-248-3

© Институт экономики переходного периода, 2008

Содержание

Введение	5
1. Изменения федерального законодательства о местном самоуправлении в 2007 г.	9
2. Региональное законодательство о порядке решения вопросов местного значения на 2007 г.	26
3. Преобразование территориальной организации местного самоуправления	44
3.1. Общие проблемы территориальной организации местного самоуправления в условиях муниципальной реформы	44
3.2. Трансформация территориальной организации: правовые рамки	49
3.3. Трансформация территориальной организации: объединение поселений	52
3.4. Трансформация территориальной организации: объединение муниципальных районов	56
3.5. Трансформация территориальной организации: изменение статуса муниципальных образований	57
3.6. Городские агломерации: новая форма территориальной организации.....	66
3.7. Трансформация территориальной организации: выводы.....	70
4. Организация и финансирование решения вопросов местного значения поселений	73
4.1. Законодательное регулирование и практика внедрения бюджетного финансирования поселений	73

4.2. Мобилизация налоговых доходов: примеры лучшей практики и имеющиеся проблемы	77
4.3. Бюджетное финансирование и приоритеты муниципальной политики	83
4.4. Привлечение дополнительных ресурсов для решения вопросов местного значения	85
4.5. Проблемы имущественного обеспечения решения вопросов местного значения	87
4.6. Особенности организации решения вопросов местного значения на уровне поселений	90
4.7. Выводы	99
Заключение	106
Список использованных источников	111
Список литературы	111
Список нормативно-правовых актов.....	112

Введение

Мониторинг муниципальной реформы в каждый период ее подготовки и реализации имел собственную специфику. Не является исключением и мониторинг 2007 г., поскольку этот год имеет свои особенности, оказавшие существенное влияние на ход муниципальной реформы.

Во-первых, в отличие от 2006 г., когда регионы лишь вступали в муниципальную реформу, и даже в тех субъектах Федерации, которые продекларировали ее полное внедрение, реализация предусмотренных ею механизмов осуществлялась чрезвычайно осторожно и далеко не в полной мере, 2007 г. можно по праву считать периодом проверки механизмов муниципальной реформы на адекватность и жизнеспособность. Естественно, трудности и конфликты, присущие преобразованиям в муниципальной сфере, проявлялись и в 2006 г. Однако тогда их сложно было разделить с теми процессами, которые определялись неполнотой и непоследовательностью реализации реформы. Данный фактор продолжает действовать и в 2007 г., однако на этом этапе выделить круг проблем, а также набор позитивных и негативных последствий, присущих реформе как таковой, становится более реалистичным. В настоящем исследовании наиболее подробно данные вопросы раскрыты применительно к территориальной организации местного самоуправления, преобразования которой в 2007 г. были инициированы во многих регионах с разной степенью успешности и легитимности, а также к организации решения вопросов местного значения на уровне поселений.

Во-вторых, остается еще год до окончания переходного периода. Еще есть время для решения хотя бы тех проблем, на которые можно повлиять внесением изменений в законодательство. Поэтому особое внимание необходимо обращать не только на трудности, которые имеют долговременный характер и связаны с концептуальными особенностями реформы, но и на вопросы, которые можно решить в краткосрочной перспективе.

Как и мониторинги муниципальной реформы на предшествующих этапах, мониторинг 2007 г., наряду с анализом общей си-

туации, включает углубленное исследование отдельных вопросов реализации реформы. В 2007 г. таким вопросом стала организация и финансирование решения вопросов местного значения в поселениях. При этом в рамках исследования не ставился вопрос о том, «достаточно» или «недостаточно», «много» или «мало» ресурсов имеется у муниципальных образований для решения вопросов местного значения. Представляется, что в подобной постановке вопрос вообще недостаточно корректен по ряду причин.

Во-первых, ситуация достаточно сильно отличается от региона к региону и даже между муниципальными районами как по реальному разграничению полномочий, так и по их финансовому и имущественному обеспечению.

Во-вторых, в условиях, когда объекты инфраструктуры для решения вопросов местного значения имеются не во всех поселениях, а их состояние существенно различается, в принципе невозможно определить «необходимый» или «достаточный» объем ресурсов, которые целесообразно сконцентрировать на поселенческом уровне, на основе каких-либо общих принципов.

В-третьих, пути решения вопросов местного значения, во всяком случае в рамках исходной концепции реформы, должны были определяться на муниципальном уровне и фиксироваться в муниципальных стандартах, в том числе и исходя из объема имеющихся ресурсов. И хотя регламентация данного вопроса все в большей мере сосредотачивается на федеральном уровне, тем не менее, между регионами и муниципальными образованиями имеются существенные различия в данной сфере, и непонятно, какой из наборов услуг нужно считать оптимальным.

Наконец, в-четвертых, единственный последовательный способ обеспечения «необходимого» объема ресурсов – это установление стандартов муниципальных услуг и нормативов их финансирования на федеральном уровне. Однако представление о том, что данный инструмент может решить рассматриваемую проблему, по нашему мнению, является иллюзорным. Даже если отвлечься от тех антистимулов к развитию, которые порождаются его применением, переход к основанным на установленных федеральных стандартах

механизмам финансирования муниципалитетов приведет не к обеспечению необходимого объема ресурсов для муниципальных образований, а к появлению еще одного источника нефинансируемых мандатов.

Исходя из перечисленных выше аргументов, исследование было сфокусировано на несколько других вопросах. В центре внимания оказались следующие аспекты организации и финансирования решения вопросов местного значения:

- как влияют на эффективность решения вопросов местного значения подходы к их разграничению между муниципальными районами и поселениями;
- от каких факторов зависит объем потерь от недостаточного масштаба деятельности на уровне поселений, и какие ресурсы могут быть задействованы для их нейтрализации;
- какие элементы существующего механизма финансирования поселений оказывают позитивное, а какие – негативное влияние на обеспечение необходимых ресурсов для решения вопросов местного значения, и какие меры целесообразно предпринять применительно к последним;
- насколько фактический механизм организации и финансирования решения вопросов местного значения соответствует установленному в нормативно-правовых документах, и чем обусловлены выявленные различия.

Очевидно, что рассмотренный перечень вопросов не охватывает заявленной проблемы в полном объеме, однако позволяет сконцентрироваться на тех ее аспектах, которые часто остаются за пределами внимания исследователей.

В ходе исследования использовались различные источники информации, включая нормативно-правовые акты федерального и регионального уровня, материалы центральной и местной прессы, а также углубленное изучение внедрения муниципальной реформы в отдельных регионах. В 2007 г. в качестве пилотных регионов были выбраны Тверская и Челябинская области, Пермский и Хабаровский края. Выбранные регионы различаются по географическому положению, экономическому потенциалу, модели взаимоотношений ме-

жду субъектом Федерации и муниципальными образованиями. Во всех из них, за исключением Тверской области, муниципальная реформа внедрена в полном объеме, в Тверской области продолжается переходный период. Тем самым анализ хода реформы на данных территориях, по нашему мнению, способен дать достаточно полную картину происходящего в данной сфере по стране в целом.

1. Изменения федерального законодательства о местном самоуправлении в 2007 г.

В 2007 г. продолжился процесс изменения федерального законодательства о местном самоуправлении. В общей сложности 9 федеральными законами были внесены поправки в Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в статьи отраслевых законов, регулирующие полномочия органов местного самоуправления. При этом большая часть поправок по разграничению полномочий между различными уровнями власти была принята в последнем квартале 2007 г. Это продолжило традицию, согласно которой наиболее значимые поправки в данной сфере принимались в самом конце года уже после утверждения бюджетов, что создавало существенные сложности для регионов и муниципалитетов с планированием финансирования вновь закрепленных за ними полномочий.

Основные направления развития федерального законодательства о местном самоуправлении в 2007 г. касались урегулирования вопросов разграничения полномочий и внесения дополнений в территориальные и организационные основы местного самоуправления. Изменения были внесены также в экономические основы местного самоуправления и в законы, регулирующие осуществление местного самоуправления на территориях с особым статусом.

В сфере разграничения полномочий были приняты три закона:

- Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», вступивший в силу с 1 января 2008 г. (далее Федеральный закон 209-ФЗ);
- Федеральный закон от 18 октября 2007 г. №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее Федеральный закон 230-ФЗ);
- Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Фе-

дерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Федеральный закон 257-ФЗ).

Основные изменения и дополнения, внесенные этими законами, направлены, с одной стороны, на конкретизацию полномочий органов местного самоуправления по решению ранее закрепленных за муниципальными образованиями вопросов местного значения, а, с другой стороны, на расширение компетенции муниципальных органов власти.

Полномочия органов местного самоуправления были конкретизированы по трем вопросам местного значения, закрепленным за муниципальным уровнем Законом 131-ФЗ, а именно вопросам:

- организации оказания медицинской помощи населению¹;
- обеспечения первичных мер пожарной безопасности населенных пунктов, входящих в состав поселений и городских округов²;
- создания условий для развития малого и среднего предпринимательства³.

Кроме того, Федеральным законом 257-ФЗ была изменена формулировка вопроса местного значения, которая раньше звучала как «содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения...». В новой редакции Федерального закона 131-ФЗ данный вопрос местного значения определен следующим образом: «дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации». Описываемым законом также определено понятие до-

¹ Поправки в отраслевое законодательство были внесены ст. 6 Федерального закона 230-ФЗ.

² Поправки в отраслевое законодательство были внесены ст. 7 Федерального закона 230-ФЗ.

³ Перечень полномочий органов местного значения был установлен Федеральным законом 209-ФЗ.

рожной деятельности и установлен конкретный перечень полномочий по ее осуществлению. В результате было уточнено, что к компетенции органов местного самоуправления, кроме строительства и содержания дорог, также относится их проектирование, реконструкция, капитальный и текущий ремонт. До этого момента формально было непонятно, кто должен осуществлять эти полномочия, хотя на практике при наличии в местных бюджетах соответствующих ресурсов они также осуществлялись органами местного самоуправления.

Расширение компетенции муниципальных образований произошло за счет введения дополнительных прав и полномочий органов местного самоуправления. В частности, в сфере охраны здоровья населения органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов предоставлено право за счет доходов местных бюджетов создавать службу неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений. Это положение закона увеличивает возможности местных органов власти по оказанию населению своевременной медицинской помощи.

Перечень полномочий местных органов власти был также расширен в результате введения такого полномочия, как организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации выборных должностных лиц местного самоуправления, членов выборных органов местного самоуправления, депутатов представительных органов муниципальных образований, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений. При этом данными поправками, по сути, были закреплены те полномочия, которые органы местного самоуправления на практике осуществляли с момента начала реформы.

Поправками, внесенными в федеральное законодательство в 2007 году, расширены возможности по передаче на муниципальный уровень государственных полномочий. В частности, органам государственной власти субъектов РФ разрешено передавать органам местного самоуправления полномочия по предоставлению отдельных мер социальной защиты ветеранам, инвалидам и гражданам,

награжденным званием «Почетный донор России». Передача данных полномочий на муниципальный уровень разрешена новыми положениями Федеральных законов «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «О донорстве крови и ее компонентов».

В сфере территориальных основ местного самоуправления уточнены некоторые вопросы, которые ранее не нашли отражения в федеральных законах. В частности, предусмотрены процедуры изменения границ городских округов путем включения в них городских и сельских поселений, а также процедуры упразднения муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местах.

В соответствии с новой редакцией закона о местном самоуправлении, решение об изменении границ городского округа должно приниматься с учетом мнения населения всех вовлеченных в данный процесс муниципальных образований: городского округа, присоединяемого поселения и муниципального района, на территории которого расположено поселение. При этом процедура учета мнения населения упрощена: оно выражается решениями представительных органов, в то время как по большинству других видов преобразований поселений и изменения их границ мнение населения выявляется голосованием или на сходах граждан. Одновременно с объединением городского округа с городским поселением происходит изменение административно-территориального деления субъекта РФ: город, входящий в городской округ, и город (поселок), являющийся центром городского поселения, объединяются и становятся единым городом.

Необходимо отметить, что оценка внесенных изменений неоднозначна. С одной стороны, городам для развития требуются дополнительные ресурсы, прежде всего земельные. Возможности застройки свободных земельных участков в существующих границах в большинстве крупных городов исчерпаны. С другой стороны, принятие данной поправки может стать началом массовой ликвидации пригородных поселений в результате их включения в границу городской черты. При этом расширение административных границ

городских округов является далеко не самым эффективным методом управления городскими агломерациями, возникшими в результате физического перетекания города за свои границы, которое проявляется в строительстве жилых кварталов на пригородных территориях, выносе предприятий за границы города, массовой коттеджной застройке и т.п. В международной практике достаточно распространенной является фрагментированная модель, при которой координация политики отдельных муниципальных образований в рамках городской агломерации осуществляется на основе заключения межмуниципальных договоров. Такая модель может быть реализована и в рамках российского законодательства путем организации межмуниципального сотрудничества.

Принятие нормы о возможности упразднения малочисленных сельских муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местах представляется вполне оправданной. Упраздниться могут сельские поселения с численностью населения менее 100 человек при условии, что решение об упразднении принимается сходом граждан. В международной практике, в частности в Канаде, на территориях, где нет ни кадрового, ни экономического потенциала для развития, местные органы власти не формируются, предоставление необходимых услуг населению осуществляются региональными властями. К недостаткам рассматриваемого дополнения в законодательство о местном самоуправлении можно отнести отсутствие положений о том, какие местности относятся к труднодоступным, однако очевидно, что на густонаселенных территориях вряд ли возможно существование поселений с численностью населения менее 100 человек.

В сфере организационных основ принятые в 2007 г. поправки ограничили возможности для глав местных администраций, депутатов, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц заниматься оплачиваемой деятельностью⁴. Эти ограниче-

⁴ Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к

ния касаются, прежде всего, источников финансирования разрешенных видов деятельности. В соответствии с ранее действовавшими редакциями Федерального закона 131-ФЗ, граждане, замещающие вышеперечисленные должности, могли без каких-либо ограничений осуществлять педагогическую, научную и другую творческую деятельность. В настоящее время законом устанавливается, что эта деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, эти лица не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений. Исключения составляют случаи, предусмотренные международными договорами Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Кроме того, в федеральное законодательство было введено регулирование деятельности представительных органов муниципальных образований⁵. В частности, законом установлено, что заседание представительного органа считается правомочным, если на нем присутствует не менее 50% от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования должны проводиться не реже одного раза в три месяца. В случае если избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания⁶, он может быть распущен по решению за-

лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы).

⁵ Федеральный закон от 18 июня 2007 г. №101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований».

⁶ В соответствии с пп. 2.1 и 2.2 новой редакции ст. 73 Федерального закона 131-ФЗ, процедурами роспуска представительного органа являются следующие. Во-первых, принимается решение суда о том, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не про-

конодательного органа субъекта РФ. Необходимо отметить, что требования регулярного проведения заседаний установлены и для законодательных органов субъектов Российской Федерации. К ним также может быть применена процедура роспуска в случае несоблюдения этих требований.

Реформирование финансовых и экономических основ местного самоуправления также осуществлялось по нескольким направлениям. В сфере имущественных отношений приняты поправки, расширяющие перечень разрешенных видов имущества для муниципальных образований⁷. Муниципалитеты всех типов могут теперь иметь имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства. Данная статья дает возможность сохранения в муниципальной собственности нежилых помещений, сдача в аренду которых, с одной стороны, может служить одной из мер поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, а с другой стороны, является стабильным источником доходов местных бюджетов. Однако нельзя сказать, что данная поправка была принята своевременно, поскольку к настоящему моменту в отдельных муниципальных образованиях уже была приватизирована большая часть имущества, которое по ранее действующему законодательству не относилось к разряду разрешенного. Тем самым в данном случае реализовалась наименее привлекательная с точки зрения формирования правового сознания модель, когда изменения законодательства приводят к тому, что наиболее законопослушные проигрывают.

Федеральным законом №230-ФЗ также конкретизирован вопрос о принадлежности объектов, созданных за счет государственных инвестиций. Дополнениями в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодатель-

водил правомочного заседания. Во-вторых, в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вносит в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект регионального закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

⁷ Статья 26 Федерального закона №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

ных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлена обязанность региональных органов власти безвозмездно передавать в муниципальную собственность имущество, созданное в процессе реализации инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований⁸.

Значительные изменения в 2007 г. претерпело бюджетное законодательство. Федеральным законом №63-ФЗ⁹ были внесены существенные поправки в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса. Отметим основные направления изменений в данной сфере, касающиеся финансирования муниципальных образований.

Во-первых, в новой редакции Бюджетного кодекса конкретизированы источники неналоговых доходов местных бюджетов, к которым относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100%;
- доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, – по нормативу 100%;
- доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;
- часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей,

⁸ Статья 19 Федерального закона №230-ФЗ.

⁹ Федеральный закон №63-ФЗ от 26.04.2007 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Дополнительно в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежат зачислению:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%.
- сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100%.

По сравнению с ранее действовавшей редакцией изменились нормативы распределения доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Ранее все эти доходы поступали в бюджеты поселений и городских округов. В бюджеты муниципальных районов поступали только доходы от использования земельных участков, расположенных на межселенных территориях. Теперь эти доходы зачисляются в бюджеты муниципальных образований по следующим нормативам (см. табл. 1.1).

Таблица 1.1

Нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований доходов от передачи в аренду и продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, %

	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
Доходы от продажи земельных участков, которые расположены			
в границах городских округов (поселений)	80	50	50
на межселенных территориях	–	100	–
Доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенных			
в границах городских округов (поселений)	80	50	50
на межселенных территориях	–	100	–

В результате принятых поправок 50% доходов от использования земельных участков, ранее поступающих в поселенческие бюджеты, стали зачисляться в бюджеты муниципальных районов, что существенно снизило поступление этого вида доходов в бюджеты поселений (с 9,21% от общего объема доходов поселений в 2006 г. до 6,6% – по данным за 10 месяцев 2007 г.)¹⁰.

Во-вторых, законодательством предусмотрены более жесткие меры контроля за деятельностью органов местного самоуправления дотационных муниципальных образований. В ранее действовавших редакциях Бюджетного кодекса ограничения вводились в основном на уровень оплаты труда в органах местного самоуправления и организациях муниципального сектора (оплаты труда депутатов, чле-

¹⁰ Необходимо отметить, что, несмотря на то что поправки в Бюджетный кодекс РФ о снижении нормативов отчислений в бюджеты поселений доходов от продажи и передачи в аренду земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, были приняты только в апреле 2007 г., уже при формировании бюджетов на 2007 г. поступления по этим видам доходов планировались по сниженным нормативам. Это было связано с тем, что действие части 4 ст. 62, устанавливающей нормативы отчислений в бюджеты поселений и городских округов от этого вида доходов, было приостановлено на период с 1 января по 31 декабря 2007 г. Федеральным законом от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год». Отчисления осуществлялись по нормативам, введенным ст. 11 и 12 этого закона.

В бюджеты поселений поступало 10% средств от продажи земельных участков, за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства, 50% средства от продажи земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства, 50% поступлений от аренды земельных участков.

В бюджеты муниципальных районов поступало 60% средств от продажи земельных участков, за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства, 50% средства от продажи земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства, 50% поступлений от аренды земельных участков, расположенных в границах поселений.

В бюджеты городских округов поступало 70% средств от продажи земельных участков и 50% от аренды земельных участков, за исключением земельных участков, предназначенных для целей жилищного строительства.

Остальные доходы поступали в региональные бюджеты. Исключение составили бюджеты Москвы и Санкт-Петербурга, в бюджеты которых поступает 100% неналоговых доходов, предусмотренных федеральным законодательством для зачисления в местные бюджеты.

нов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений). Размер оплаты труда для этих должностей определялся в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Российской Федерации. Такая мера вводилась для муниципальных образований, размер бюджетной обеспеченности которых являлся основанием для выделения им дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Новой редакцией Бюджетного кодекса были введены совсем иные критерии классификации муниципальных образований при введении ограничений их самостоятельности в распоряжении финансовыми ресурсами¹¹. Основным критерием является степень дотационности в течение последних трех лет. При этом дотационность определяется как доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и доходов, полученных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, которые могут устанавливаться взамен дотаций из фондов финансовой поддержки в общем объеме собственных доходов бюджетов¹². В соответствии с этим критерием выделяются три группы муниципалитетов: муниципалитеты, где этот показатель в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышал 10%, 30% и 70%.

Для первой группы муниципалитетов (степень дотационности от 10 до 30%) установлены ограничения на объем расходов на содержание органов местного самоуправления. При формировании своих расходов они не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы формирования расходов на опла-

¹¹ Статья 136 Бюджетного Кодекса РФ

¹² Необходимо отметить, что в связи с тем, что в значительном числе регионов проводится политика по передаче существенного объема финансовых ресурсов в виде целевых трансфертов, в частности субсидий, практически все муниципальные образования являются дотационными в соответствии с критерием, введенным рассматриваемой статьей Бюджетного Кодекса.

ту труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления. Таким образом, для этой группы муниципальных образований вместо введения ограничений на размер оплаты труда по конкретным должностям были введены ограничения на общий объем расходов на содержание органов местного самоуправления. В результате для этих муниципальных образований была сохранена возможность проводить самостоятельную кадровую политику в рамках установленных ограничений (определять штатное расписание органов власти, размеры окладов по конкретным должностям муниципальной службы).

Для второй группы муниципалитетов (степень дотационности от 30 до 70%) дополнительно к ограничению на размер расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» введено ограничение на возможность принимать на себя расходные полномочия, не связанные с решением вопросов, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

Наиболее жесткое регулирование финансовой политики муниципальных образований введено для высокодотационных муниципалитетов (степень дотационности более 70%). К ним дополнительно к вышеперечисленным мерам применяются следующие меры:

- подписание соглашений с финансовым органом субъекта Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;
- представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- проведение не реже одного раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта Российской Федерации;
- иные меры, установленные федеральными законами.

При этом если дотационные муниципальные образования не соблюдают вышеперечисленные требования, органы государственной власти регионов вправе приостановить (или сократить) выделение им межбюджетных трансфертов. Бюджетным кодексом также предусматривается возможность для муниципальных образований отказаться от получения межбюджетных трансфертов. В этом случае их степень дотационности должна быть пересчитана и, соответственно, могут быть сняты ограничения их финансовой самостоятельности.

В-третьих, изменены механизмы предоставления местным бюджетам целевых трансфертов на решение вопросов местного значения. Ранее субсидии местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ могли предоставляться из двух фондов: Фонда муниципального развития (на финансирование расходов инвестиционного характера) и из Фонда софинансирования социальных расходов (на финансирование социально значимых расходов). В настоящий момент оба эти фонда объединены в региональный фонд софинансирования расходов, цели и условия предоставления и расходования средств которого должны устанавливаться региональными законами и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В-четвертых, федеральным законодательством предоставлена возможность выделения из региональных фондов финансовой поддержки поселений дотаций в целях выравнивания финансовых возможностей поселений исходя как из численности жителей поселения, так и из их бюджетной обеспеченности. Ранее было определено, что с регионального уровня дотации поселениям могут выделяться только на подушевой основе¹³.

¹³ Необходимо отметить, что поправки, разрешающие выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, были внесены только в первую часть ст. 137. В части 3 рассматриваемой статьи сохранилась ранее действовавшее положение закона о том,

В-пятых, в области регулирования бюджетного процесса поселениям разрешено передавать отдельные бюджетные полномочия финансового органа по соглашениям финансовому органу муниципального района. Соответствующее соглашение должно заключаться между администрацией поселения и администрацией муниципального района. Необходимо отметить, что принятые изменения Бюджетного кодекса РФ, по сути, законодательно закрепили существующую практику передачи полномочий финансовых органов по формированию и исполнению поселенческих бюджетов на районный уровень.

В-шестых, изменено официальное название «отрицательного трансферта». Ранее трансферты из бюджетов муниципальных образований, уровень бюджетной обеспеченности которых в 2 и более раза превышал средний по региону, в бюджеты субъектов РФ носили название субвенций. По новой редакции Бюджетного кодекса они названы субсидиями, что, вероятно, подчеркивает тот факт, что выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, осуществляемое регионом за счет этих трансфертов, также осуществляется и за счет собственных средств региональных бюджетов.

Среди других изменений федерального законодательства о местном самоуправлении необходимо отметить также урегулирование вопросов организации местного самоуправления на территориях, имеющих особый статус. В частности, значительные изменения внесены в федеральный закон от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». В соответствии с ранее действовавшей редакцией этого закона, федеральные органы государственной власти обеспечивали:

- установление административной подчиненности, границ ЗАТО и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;

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 остается неурегулированным вопрос о том, каким из двух положений закона должны руководствоваться регионы при определении своей финансовой политики в отношении поселений.

- определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;
- обеспечение особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Новыми поправками расширен перечень вопросов, по которым закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти. К таким вопросам отнесены медико-санитарное обеспечение и выдача разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых предприятиями и (или) объектами, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Кроме того, определен перечень документов, которые органы местного самоуправления закрытых административно-территориальных образований обязаны согласовывать с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные на их территории предприятия и (или) объекты. К таким документам относятся:

- планы и программы комплексного социально-экономического развития закрытого административно-территориального образования;
- генеральный план закрытого административно-территориального образования;
- подготовленные на основе генерального плана закрытого административно-территориального образования проекты планировки территории;
- резервирование земель в границах закрытого административно-территориального образования для муниципальных нужд.

В области территориальных основ определено, что при установлении и (или) изменении границ закрытого административно-территориального образования и при его реорганизации требования

законодательства Российской Федерации об учете мнения населения не применяются. Решение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации по предложению Правительства РФ.

В области организационных основ местного самоуправления в ЗАТО федеральным законодательством определено, что в этих муниципальных образованиях применяется только одна из возможных моделей формирования органов местного самоуправления, установленных для других муниципальных образований. В рамках этой модели глава городского округа – ЗАТО назначается на должность по контракту. При этом только треть членов конкурсной комиссии назначается представительным органом муниципального образования, еще треть должна назначаться законодательным органом государственной власти субъекта РФ, а оставшаяся треть – федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся расположенные в закрытом административно-территориальном образовании предприятия и (или) объекты.

Кроме внесения поправок в закон о закрытых административно-территориальных образованиях, федеральным законом 230-ФЗ расширен перечень территорий, для которых установлены особенности организации местного самоуправления. До настоящего момента такими территориями признавались внутригородские территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, закрытые административно-территориальные образования и приграничные территории. Сейчас к ним отнесены и муниципальные образования, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). Для них установлено, что полномочия по обеспечению завоза отдельных товаров (топливно-энергетических ресурсов, продовольственных товаров и продукции производственно-технического назначения), по которым необходимы централизованные поставки, осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ.

В качестве продолжения тенденций к централизации власти можно рассматривать введение в закон 131-ФЗ ст. 18.1 об оценке

эффективности деятельности органов местного самоуправления, в которой предусматривается возможность выделения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей эффективности. При этом перечень показателей эффективности утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации. Этой статьей фактически предусматривается проведение федеральными и региональными органами власти оценки деятельности муниципальных властей, которые организационно, согласно Конституции РФ, отделены от системы органов государственной власти в Российской Федерации. Причем, несмотря на то что в законодательстве предусмотрено лишь поощрение лучших муниципальных образований, весьма вероятно, что на практике данный механизм может быть использован для усиления субъективизма в распределении финансовых ресурсов, а также для принятия мер административного воздействия к «худшим» или просто нелояльным муниципалитетам.

2. Региональное законодательство о порядке решения вопросов местного значения на 2007 г.

В соответствии с Федеральным законом 129-ФЗ от 12.10.2005 г., срок полномасштабной реализации муниципальной реформы отложен до 1 января 2009 г. До этой даты действует переходный период, в течение которого регионы ежегодно устанавливают своими законами порядок решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями, включая объем закрепленных за поселениями полномочий, организацию финансирования решения вопросов местного значения и т.п.

Официальная информация Министерства регионального развития о темпах реализации реформы в регионах в первую очередь касалась вопроса о количестве и составе регионов, полностью внедривших муниципальную реформу. Однако проведенный анализ регионального законодательства по данному вопросу позволил сделать вывод, что те регионы, которые не полностью реализовали положения, предусмотренные новым законодательством о местном самоуправлении, осуществляли внедрение реформы разными темпами и на основе различных подходов. Тем самым вместо разделения регионов на внедрившие и не внедрившие полностью муниципальную реформу была предложена более дробная классификация:

1. Регионы, в которых, в соответствии с региональным законодательством, муниципальная реформа реализуется в полном объеме;
2. Регионы, в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами;
3. Регионы, установившие различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений;
4. Регионы, фактически не приступившие к реализации муниципальной реформы и передавшие все вопросы местного значения поселений на уровень муниципальных районов.

Ряд методологических вопросов возник и при определении того, какие регионы можно отнести к внедрившим муниципальную реформу в полном объеме.

Во-первых, возникают вопросы применительно к тем регионам, в которых установленный федеральным законодательством порядок реализации реформы существенно отличается от общероссийского и находится под определяющим влиянием региональных властей. В первую очередь здесь речь идет о городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. В соответствии с информацией Министерства регионального развития, данные регионы относятся к полностью внедрившим муниципальную реформу. Однако с подобной позицией трудно согласиться, поскольку в данных регионах не реализуются установленные Законом 131-ФЗ гарантии местного самоуправления, предусмотренные им подходы в сфере территориальной организации местного самоуправления, разграничения полномочий и т.п. В то же время не существует федерального нормативного акта, который бы устанавливал гарантии местного самоуправления для данных территорий с учетом их реально существующей специфики. Поэтому авторами данного исследования города федерального значения не включаются в число территорий, полностью реализовавших реформу местного самоуправления.

Во-вторых, возможна ситуация, когда тот или иной регион, формально декларировав внедрение реформы в полном объеме, в то же время предпринимает комплексные меры, направленные на искажение идеологии реформы и ограничение гарантий местного самоуправления, предусмотренных федеральным законодательством. В принципе, подобные факты в том или ином объеме можно найти фактически в каждом субъекте Федерации, причем в определенной мере они даже с формальной точки зрения идут в разрез с федеральным законодательством. Для определения глубины и масштабности подобных искажений необходимо проводить углубленное изучение положения с практической реализацией реформы в каждом регионе. Обычно подобные процессы носят достаточно фрагментарный и завуалированный характер.

Исключение составляет Тюменская область. Формально, исходя из анализа законодательства, можно заключить, что регион полностью внедрил реформу местного самоуправления. Однако 24 апреля 2005 г., одновременно с муниципальными выборами, в поселениях Тюменской области был проведен референдум, в соответствии с результатами которого все поселения передали муниципальным районам решение 16-и вопросов местного значения. Представляется, что в подобной ситуации есть все основания не рассматривать данный регион в числе полностью внедривших муниципальную реформу.

В-третьих, в некоторых регионах наблюдается противоположная ситуация. Формально на их территории муниципальная реформа не может считаться внедренной в полном объеме, поскольку некоторые муниципалитеты лишены права исполнять отдельные вопросы местного значения. Однако подобные исключения затрагивают ничтожно малую долю муниципальных образований. Вопрос об их включении в перечень регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, очевидно является дискуссионным. Кроме того, нет объективного критерия того, какой объем ограничений полномочий органов местного самоуправления поселений является достаточно малым и позволяет включить регион в группу субъектов Федерации, реализующих реформу в полном объеме. В то же время нельзя не признать, что есть принципиальная разница между регионом, ограничивающим самостоятельность 2% поселений¹⁴, и регионом, распространяющим подобные ограничения на 90 или 100% муниципальных образований поселенческого уровня. На основе баланса аргументов «за» и «против» авторы настоящего исследования приняли решение о включении регионов с незначительным ограничением самостоятельности поселений в число полностью внедривших муниципальную реформу.

Тем самым отличия в перечне регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, с точки зрения Министерства регио-

¹⁴ В качестве предельного случая здесь можно рассматривать реально существующую ситуацию, когда на территории региона одно полномочие одного поселения передано муниципальному району.

нального развития и авторов настоящего исследования, можно рассматривать в первую очередь как различие между анализом процесса с точки зрения «буквы» и с точки зрения «духа» федерального законодательства о местном самоуправлении. В систематизированном виде данные отличия применительно к 2006 и 2007 гг. представлены в *табл. 2.1*. Кроме того, в 2006 г. Министерством регионального развития к перечню регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, была ошибочно отнесена Сахалинская область (исключена в 2007 г.). Из *табл. 2.1* видно, что к числу регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, и тем самым относящихся, исходя из методологии данного исследования, к *первой группе*, в 2006 г. Министерством регионального развития было отнесено 47 регионов. Авторы настоящего исследования отнесли к данной группе 45 регионов, исключив по приведенным выше причинам Москву, Санкт-Петербург, Тюменскую область, Сахалинскую область и добавив Астраханскую и Ленинградскую области как распространившие ограничения самостоятельности на незначительное число вновь созданных поселений.

Ко *второй группе* регионов, в рамках которой часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений была закреплена за муниципальными районами, в 2006 г. можно было отнести 26 регионов. Вновь созданные поселения в данных регионах решали от 3 до 24 вопросов местного значения. При этом необходимо учитывать, что в региональном законодательстве компетенция органов местного самоуправления поселений была урегулирована по-разному. В одних регионах был установлен закрытый перечень вопросов местного значения поселений; в других, напротив, закрытый перечень вопросов местного значения муниципальных районов, передаваемых от вновь созданных поселений. В некоторых законах устанавливался закрытый перечень как применительно к вопросам местного значения, решаемым поселениями, так и передаваемым муниципальным районам. Данные различия создавали разные условия для изменения компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов и поселений в условиях, когда в федеральные законы вносились новые вопросы местного значения поселений,

а региональное законодательство не успевало за изменениями федерального.

К *третьей группе* регионов, установивших различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений, в 2006 г. относилось 9 регионов.

В *четвертую группу*, к которой были отнесены регионы, фактически не приступившие к реализации муниципальной реформы, в 2006 г. было включено 3 региона. Такой политики придерживались Ярославская, Сахалинская и Магаданская области.

Региональное законодательство на 2007 г. по вопросу реализации муниципальной реформы достаточно существенно изменилось. К основным изменениям можно отнести следующие:

- расширилось число регионов, полностью внедривших муниципальную реформу;
- для регионов, не полностью внедривших реформу, характерно расширение перечня вопросов местного значения, переданных на уровень поселений;
- в регионах, не полностью внедривших муниципальную реформу, наблюдается тенденция к выделению отдельных территорий, на которых муниципальная реформа в экспериментальном порядке внедряется в полном объеме;
- в региональных законах о порядке решения вопросов местного значения большее внимание уделяется проблематике разграничения муниципальной собственности между муниципальными районами и поселениями.

Распределение регионов по четырем рассмотренным выше группам в 2007 г. выглядит следующим образом.

По информации Министерства регионального развития, к *первой группе* регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, в 2007 г. можно отнести 57 субъектов Федерации. По сравнению с 2006 г., в перечень добавлено 11 регионов и исключена Сахалинская область. С учетом объединения Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов с Красноярским краем в качестве полностью внедривших муниципальную реформу можно рассматривать 55 регионов. Авторы данного исследования

по-прежнему не включают в первую группу города Москву и Санкт-Петербург и Тюменскую область. Нельзя согласиться также с включением в перечень регионов, внедривших муниципальную реформу в полном объеме в 2007 г., Республики Карелия, где на уровне муниципальных районов сохранено решение двух важнейших вопросов местного значения:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.

В то же время в добавление к перечню Министерства регионального развития, авторы данного исследования рассматривают как полностью внедрившие муниципальную реформу Ленинградскую и Томскую области на основе того, что ограничения самостоятельности в них распространяются на незначительное число вновь созданных поселений. В Томской области на территории одного поселения муниципальному району были переданы полномочия по обеспечению населения услугами коммунального комплекса. Кроме того, муниципальные районы продолжают осуществлять расчет и организацию предоставления гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Однако с учетом того, что этот вопрос с 2008 г. федеральным законодательством передается на районный уровень, данный фактор, с нашей точки зрения, не может рассматриваться как существенное ограничение самостоятельности поселений. В Ленинградской области все вопросы местного значения переданы на уровень муниципального района в 4 из 222 поселений.

Вызывает вопросы отнесение к перечню регионов, полностью внедривших муниципальную реформу, Республики Коми, где часть налогово-бюджетных полномочий сохранена на уровне муниципальных районов. Однако поскольку, как уже указывалось выше, нет

четких критериев того, какое ограничение самостоятельности поселений считать несущественным, а также широкой практики передачи данных полномочий районам на основе соглашений в тех регионах, которые декларировали полную реализацию реформы, а также принимая во внимание включение данного региона в перечень Министерства регионального развития, возможно с определенной долей условности рассматривать его как внедрившего реформу в полном объеме.

Таким образом, к первой группе, по мнению авторов исследования, в 2007 г. можно отнести 55 регионов (с учетом территориальных преобразований в Красноярском крае – 53 региона), хотя, как указывалось выше, некоторые из них – с определенными оговорками. По сравнению с 2006 г., число регионов данной группы увеличилось на 10. При этом четыре региона переместились в первую группу из второй и шесть регионов – из третьей.

Необходимо отметить, что переход к полной реализации муниципальной реформы в различных регионах по-разному оформлялся с правовой точки зрения. В шести регионах введение в полном объеме Федерального Закона 131-ФЗ подтверждено законодательно. В трех регионах, где региональный закон о порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период был принят на один год, нового законодательства по данному вопросу не принималось, тем самым Федеральный Закон 131-ФЗ начал действовать в полном объеме. Наконец, еще в двух регионах, где региональное законодательство было принято на три года, с 2007 г. данные законы отменены, однако новые законы по данному вопросу также приняты не были. Законодательные предпосылки к полному внедрению муниципальной реформы были сформированы еще в одном регионе – Архангельской области. Областным законодательством было установлено, что с 2007 г. область реализует муниципальную реформу в полном объеме. Однако в сентябре 2006 г. в него были внесены поправки, предусматривающие, что организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом закрепляется за муниципальными районами до мая 2008 г., а полномочия по мобилизационной подго-

товке – до 1 января 2009 г.¹⁵. Тем самым полномасштабное внедрение реформы было отложено.

Ко *второй группе* регионов, в которых часть вопросов местного значения всех вновь созданных поселений закреплена за муниципальными районами, в 2007 г. можно отнести 19 регионов. Данная группа уменьшилась по сравнению с 2006 г. на четыре региона, переместившихся в первую группу, и на шесть регионов, перешедших в третью группу, и увеличилась на два региона (Ярославская и Магаданская области), перешедших из четвертой группы.

В 2007 г. за вновь созданными поселениями, относящимися к данной группе, было закреплено от 3 до 32 вопросов местного значения. Значительное число регионов существенно расширили перечень вопросов местного значения, закрепленных за вновь созданными поселениями. К таким регионам можно отнести, например, Нижегородскую, Новгородскую, Псковскую, Рязанскую области, Республик Карелию и Хакасию, Удмурдскую Республику. Обращает на себя внимание, что два региона, не начавшие в 2006 г. реализацию муниципальной реформы вообще, в 2007 г. вели диаметрально противоположную политику. Магаданская область передала на уровень поселений решение лишь трех вопросов местного значения: обеспечение первичных мер пожарной безопасности; создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания и создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения. В то же время Ярославская область существенно расширила компетенцию органов местного самоуправления поселений, оставив на районном уровне решение лишь четырех вопросов местного значения, связанных с казначейским исполнением бюджета; организацией коммунального обслуживания и снабжения населения топливом; обеспечением жильем малоимущих граждан и расчетом и организацией предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Двум городским поселениям –

¹⁵ Исключением является сельское поселение Соловецкое, где с 1 января 2006 г. решаются все вопросы местного значения, предусмотренные Федеральным Законом 131-ФЗ.

Тутаев и Углич – в течение 2007 г. были переданы все вопросы местного значения поселений за исключением казначейского исполнения бюджета (до создания муниципальных казначейств).

Анализ регионального законодательства позволяет сделать вывод, что в 2007 г. на уровне поселений наиболее часто сохранялись следующие вопросы местного значения:

- обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения (в 18 из 19 регионов второй группы);
- оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителям поселения (в 17 из 19 регионов);
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора (в 16 из 19 регионов);
- организация благоустройства и озеленения территории поселения (в 16 из 19 регионов).

Наиболее редко в компетенции органов местного самоуправления поселений сохранялись следующие вопросы:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом (в 3 из 19 регионов второй группы);
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения (в 4 из 19 регионов);
- расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством (в 4 из 19 регионов).

Как представляется, причины подобных тенденций имеют как объективную, так и субъективную природу. С одной стороны, за поселениями закрепляют в первую очередь те вопросы местного значения, которые не обладают эффектом экономии на масштабе, требуют знания местных условий и взаимодействия с населением. С другой стороны, просматривается стремление к сохранению районных органов управления, системы муниципальных предприятий и

бюджетных учреждений в неизменном виде вне зависимости от того, насколько это эффективно.

В то же время вызывает серьезную настороженность тот факт, что, в то время как расширяется закрепляемый за поселениями перечень вопросов местного значения, практически не изменяется соотношение регионов, финансирующих вновь созданные поселения на основе бюджета и по смете. В 2007 г. только 9 из 19 регионов второй группы передали бюджетные полномочия вновь созданным поселениям. При этом в Самарской и Ярославской областях это было осуществлено лишь частично: поселениям были переданы полномочия по утверждению бюджета и контролю за его исполнением, в то время как за муниципальными районами закреплены полномочия по формированию и исполнению бюджета. В Республике Башкортостан законодательно установлено, что поселения исполняют бюджетно-налоговые полномочия в полном объеме. Одновременно в законодательстве предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений вправе передавать эти полномочия по договору муниципальным районам.

Общая характеристика изменений в реализации муниципальной реформы в 2007 г. по отношению к 2006 г. применительно к регионам второй группы представлена в *табл. 2.2*.

Из *третьей группы* регионов, установивших различные темпы реализации муниципальной реформы для разных групп вновь созданных поселений, шесть регионов переместилось в первую группу. В то же время эта группа увеличилась на пять регионов за счет второй группы (Кемеровская, Мурманская, Саратовская, Тверская области и Ханты-Мансийский автономный округ). Таким образом, в 2007 г. к этой группе можно отнести восемь регионов.

Наиболее характерной тенденцией для данной группы регионов явилось выделение пилотных площадок, где в экспериментальном порядке осуществлялось полномасштабное внедрение Федерального Закона 131-ФЗ. Так, в Кемеровской области предусматривалось полное внедрение муниципальной реформы в девяти муниципальных районах, в Тверской и Саратовской областях – в двух районах, в Ханты-Мансийском автономном округе – в 11 поселени-

ях трех районов. Представляют интерес условия проведения подобного эксперимента в Тверской области, где, по имеющейся информации, на пилотных территориях резко ограничивается практика передачи полномочий от поселений муниципальному району на основе соглашений, и реализация реформы осуществляется «в чистом виде».

В Кемеровской, Тверской и Саратовской областях, за исключением территорий, на которых проводится эксперимент по полному внедрению муниципальной реформы, была принята единая модель разграничения полномочий между муниципальными районами и вновь образованными поселениями. При этом в Кемеровской области компетенция поселений, не включенных в эксперимент, по сравнению с 2006 г. изменилась незначительно, в то время как число вопросов местного значения, переданных вновь созданным поселениям в Саратовской и Тверской областях, увеличилось почти вдвое.

В тех регионах этой группы, где не выделялись экспериментальные площадки, различные темпы перехода к полномасштабному внедрению муниципальной реформы устанавливались в зависимости от статуса поселения: городское или сельское (Владимирская область); от принадлежности к определенному муниципальному району (Новгородская область). В отдельных регионах этой группы разграничение полномочий осуществлялось с учетом индивидуальных особенностей поселений, их экономического и кадрового потенциала.

Наконец, к *четвертой группе* регионов, фактически не приступивших к реализации муниципальной реформы, в 2007 г. можно отнести только Сахалинскую область. Сахалинская область пошла по пути создания городских округов на базе сельских районов, и на ее территории в настоящий момент существуют только три городских и три сельских поселения. Все вопросы местного значения этих поселений переданы муниципальным районам. За поселениями закреплено два полномочия:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых ак-

тов, за исключением муниципальных правовых актов о местном бюджете на очередной финансовый год;

- установление официальных символов муниципального образования.

Анализ регионального законодательства о порядке решения вопросов местного значения вновь созданными поселениями на 2007 г. позволяет сделать вывод о том, что имеется определенный прогресс в масштабах реализации муниципальной реформы на территории Российской Федерации по сравнению с 2006 г. В то же время необходимо учитывать, что реальная глубина проводимых преобразований связана не только с нормами регионального законодательства. Существует достаточно много инструментов, как предусмотренных законодательством, так и выходящих за правовые рамки, позволяющих ограничивать самостоятельность муниципальных образований. Один из наиболее широко используемых механизмов – соглашения о передаче полномочий между органами местного самоуправления муниципального района и поселения – был подробно рассмотрен в предшествующих исследованиях, посвященных мониторингу муниципальной реформы¹⁶. Ограничениям в сфере бюджетного финансирования посвящена отдельная часть данного исследования, результаты которого изложены ниже.

¹⁶ См.: Мониторинг хода муниципальной реформы // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М: ИЭПП, 2006; Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода// Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М: ИЭПП, 2007.

Таблица 2.1

**Сопоставление данных Минрегионразвития РФ
и данных ИЭПП по перечню регионов, полностью внедривших
муниципальную реформу в 2006 г. и 2007 г.**

№ п/п	Регионы, полностью внедрившие муниципальную реформу (по информации Минрегиона РФ)	Регионы, полностью внедрившие муниципальную реформу (по информации ИЭПП)
1	2	3
<i>2006</i>		
1	Агинский Бурятский автономный округ	Агинский Бурятский автономный округ
2	Алтайский край	Алтайский край
3	Амурская обл.	Амурская обл.
4	Брянская обл.	Брянская обл.
5	Волгоградская обл.	Волгоградская обл.
6	Вологодская обл.	Вологодская обл.
7	Воронежская обл.	Воронежская обл.
8	Иркутская обл.	Иркутская обл.
9	Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика
10	Калужская обл.	Калужская обл.
11	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика
12	Кировская обл.	Кировская обл.
13	Костромская обл.	Костромская обл.
14	Красноярский край	Красноярский край
15	Курганская обл.	Курганская обл.
16	Курская обл.	Курская обл.
17	Липецкая обл.	Липецкая обл.
18	Ненецкий автономный округ	Ненецкий автономный округ
19	Новосибирская обл.	Новосибирская обл.
20	Омская обл.	Омская обл.
21	Орловская обл.	Орловская обл.
22	Пензенская обл.	Пензенская обл.
23	Пермский край	Пермский край
24	Республика Алтай	Республика Алтай

Продолжение таблицы 2.1

1	2	3
25	Республика Бурятия	Республика Бурятия
26	Республика Дагестан	Республика Дагестан
27	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия
28	Республика Марий Эл	Республика Марий Эл
29	Республика Мордовия	Республика Мордовия
30	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)
31	Республика Северная Осетия - Алания	Республика Северная Осетия - Алания
32	Республика Тыва	Республика Тыва
33	Ростовская обл.	Ростовская обл.
34	Смоленская обл.	Смоленская обл.
35	Ставропольский край	Ставропольский край
36	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО
37	Тамбовская обл.	Тамбовская обл.
38	Ульяновская обл.	Ульяновская обл.
39	Усть-Ордынский Бурятский АО	Усть-Ордынский Бурятский АО
40	Хабаровский край	Хабаровский край
41	Читинская обл.	Читинская обл.
42	Чувашская Республика	Чувашская Республика
43	Эвенкийский автономный округ	Эвенкийский автономный округ
44	г. Москва	Астраханская обл.
45	г. Санкт-Петербург	Ленинградская обл.
46	Сахалинская обл.	
47	Тюменская обл.	

2007

1	Агинский Бурятский автономный округ	Агинский Бурятский автономный округ
2	Алтайский край	Алтайский край
3	Амурская обл.	Амурская обл.
4	Астраханская обл.	Астраханская обл.
5	Брянская обл.	Брянская обл.
6	Волгоградская обл.	Волгоградская обл.
7	Вологодская обл.	Вологодская обл.
8	Воронежская обл.	Воронежская обл.

Продолжение таблицы 2.1

1	2	3
9	Ивановская обл.	Ивановская обл.
10	Иркутская обл.	Иркутская обл.
11	Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика
12	Калининградская обл.	Калининградская обл.
13	Калужская обл.	Калужская обл.
14	Камчатская обл.	Камчатская обл.
15	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика
16	Кировская обл.	Кировская обл.
17	Костромская обл.	Костромская обл.
18	Красноярский край	Красноярский край
19	Курганская обл.	Курганская обл.
20	Курская обл.	Курская обл.
21	Липецкая обл.	Липецкая обл.
22	Ненецкий автономный округ	Ненецкий автономный округ
23	Новосибирская обл.	Новосибирская обл.
24	Омская обл.	Омская обл.
25	Оренбургская обл.	Оренбургская обл.
26	Орловская обл.	Орловская обл.
27	Пензенская обл.	Пензенская обл.
28	Пермский край	Пермский край
29	Приморский край	Приморский край
30	Республика Алтай	Республика Алтай
31	Республика Бурятия	Республика Бурятия
32	Республика Дагестан	Республика Дагестан
33	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия
34	Республика Коми	Республика Коми
35	Республика Марий Эл	Республика Марий Эл
36	Республика Мордовия	Республика Мордовия
37	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)
38	Республика Северная Осетия - Алания	Республика Северная Осетия - Алания
39	Республика Тыва	Республика Тыва

Продолжение таблицы 2.1

1	2	3
40	Ростовская обл.	Ростовская обл.
41	Смоленская обл.	Смоленская обл.
42	Ставропольский край	Ставропольский край
43	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО
44	Тамбовская обл.	Тамбовская обл.
45	Тульская обл.	Тульская обл.
46	Ульяновская обл.	Ульяновская обл.
47	Усть-Ордынский Бурятский АО	Усть-Ордынский Бурятский АО
48	Хабаровский край	Хабаровский край
49	Челябинская обл.	Челябинская обл.
50	Читинская обл.	Читинская обл.
51	Чувашская Республика	Чувашская Республика
52	Эвенкийский автономный округ	Эвенкийский автономный округ
53	Ямало-Ненецкий АО	Ямало-Ненецкий АО
54	г. Москва	Ленинградская обл.
55	г. Санкт-Петербург	Томская обл.
56	Тюменская обл.	
57	Республика Карелия	

Таблица 2.2

**Особенности реализации реформы местного самоуправления
в регионах второй группы в 2006 г. и 2007 г.**

1	2		3		4	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Магаданская область	0	3	смета	смета	нет	нет
Республика Татарстан	5	5	смета	смета	нет	нет
Псковская область	11	12	смета	смета	нет	нет

Продолжение таблицы 2.2

1	2		3		4	
Корякский АО	16	16	смета	смета	нет	нет
Республика Башкортостан	17	17*	бюджет	бюджет	в полном объеме	в полном объеме
Свердловская область	14	17	смета	смета	нет	нет
Еврейская автономная область	14	18	смета	смета	нет	нет
Тюменская область	11	18	бюджет	бюджет	в полном объеме	в полном объеме
Рязанская область	12	18	смета	смета	нет	нет
Московская область	18	18	смета	смета	нет	нет
Республика Адыгея**	13	19	бюджет	бюджет	в полном объеме	в полном объеме
Нижегородская область	3	19	смета	смета	нет	нет
Белгородская область	20	20	смета	смета	нет	нет
Самарская область	20	23	бюджет	бюджет	частично	частично
Удмуртская Республика	16	25	смета	бюджет	нет	в полном объеме
Республика Хакасия	20	26	бюджет	бюджет	в полном объеме	в полном объеме
Краснодарский край	24	28	бюджет	бюджет	в полном объеме	в полном объеме
Ярославская область	2	31	смета	бюджет	нет	частично
Республика Карелия	16	32	смета	бюджет	нет	в полном объеме

*Законом Республики Башкортостан от 18 марта 2005 г. №162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» установлено, что «к вопросам местного значения поселений...относятся вопросы, установленные федеральным законом». Однако по информации органов государственной власти Республики, представленной полномочному представителю Президента РФ в Приволжском федеральном округе, вновь созданные поселения в 2007 г. решают 17 вопросов местного значения. Кроме того, в Республике получила широкое распространение практика заключения соглашений о передаче полномочий районов, в результате число вопросов, решаемых поселениями, сократилось до 7.

**В отсутствие необходимых нормативно-правовых документов в общедоступных правовых базах, выводы о состоянии местного самоуправления в Адыгее были сделаны на основе информации, подготовленной полномочным представителем президента РФ в Южном федеральном округе.

Источник: законы субъектов РФ, устанавливающие особенности реализации Федерального закона № 131-ФЗ на своих территориях в переходный период, кроме приведенных данных по Республике Башкортостан и Республике Адыгее. По названным регионам источником служила информация, переданная из этих регионов в адрес полномочных представителей Президента РФ Приволжского и Южного федеральных округов.

3. Преобразование территориальной организации местного самоуправления

3.1. Общие проблемы территориальной организации местного самоуправления в условиях муниципальной реформы

Подходы к территориальной организации местного самоуправления в рамках муниципальной реформы были одним из наиболее дискуссионных моментов идеологии преобразований в сфере местного самоуправления. Это связано с рядом факторов, основные из которых можно свести к следующим.

Во-первых, муниципальная реформа предусматривала радикальное изменение территориальной структуры местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Она не учитывала сложившихся в регионах традиций и накопленного опыта функционирования в рамках различных моделей организации местного самоуправления. Не принималось во внимание, что до начала реформы в различных регионах были реализованы разные варианты территориальной структуры местного самоуправления: районная модель (которая являлась преобладающей), поселенческая модель, двухуровневая модель. Причем иногда на территории одного субъекта Федерации сосуществовали различные модели. При этом даже в рамках единых моделей между разными регионами наблюдались существенные различия, выделялись примеры лучшей практики¹⁷. При подготовке реформы эти наработки никак не были учтены и фактически оказались утерянными в ходе проводимых преобразований.

Во-вторых, идеологией реформы предусматривалась унификация территориальной структуры. Безусловно, преобладающей становилась двухуровневая модель: на всей территории страны, за

¹⁷ Так, например, разные подходы к организации двухуровневого местного самоуправления в Астраханской и Калужской областях до начала муниципальной реформы приводили к совершенно различным последствиям функционирования данной модели. См.: Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М.: ИЭПП, 2005, с. 226-231; 243-246.

исключением крупных городов и малонаселенных территорий, местное самоуправление стало осуществляться как на уровне муниципальных районов, так и городских и сельских поселений. Считалось, что это приведет к повсеместному приближению местной власти к населению, но при этом сохранится возможность реализовать экономию на масштабе при предоставлении ряда услуг. Применительно к муниципальным районам, с одной стороны, и поселениям, с другой стороны, были закреплены собственные вопросы местного значения, доходные источники, механизмы финансового выравнивания. Тем самым с формальной точки зрения была обеспечена логическая стройность формируемой системы.

Однако подобные унифицированные подходы не учитывали существенного разнообразия объективных условий на территориях, где осуществляется местное самоуправление, и динамичных изменений в системе расселения. Эти изменения в комплексе могут быть охарактеризованы следующим образом:

- произошла стабилизация доли городского населения (73% по результатам переписей 1989 и 2002 гг.) при уменьшении общей численности населения страны, что означает примерно одинаковые темпы сокращения городского и сельского населения;
- снижение численности населения происходит практически во всех малых городах и поселках городского типа, с 1989 по 2002 гг. количество городов и поселков городского типа с численностью населения до 50 тыс. человек сократилось на 12%;
- в сельской местности сочетаются тенденции к катастрофическому обезлюживанию территории с поляризацией в системе расселения: растет доля крупнейших сел с численностью населения более 5 тыс. человек, однако их количество крайне мало (менее 1% сельских населенных пунктов по результатам переписи 2002 г.), в то же время доля сел с населением менее 500 человек составляет 88% сельских населенных пунктов, при этом продолжает увеличиваться количество мельчайших сел¹⁸.

¹⁸ См.: Абанкина И.В. Культура безлюдья // Отечественные записки, 2005, № 4. Подобные тенденции в системе расселения отмечаются и другими авторами. «С одной стороны, идет опустынивание страны. На наших глазах уходит последнее

Очевидно, что на динамику системы расселения влияют многочисленные факторы, одним из важнейших среди них является неравномерность экономического развития в условиях сокращающейся численности населения. В результате человеческий капитал концентрируется в первую очередь в «точках роста», где есть перспективы экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг. В то же время на значительной части территории происходит отток населения, ухудшение его возрастной и образовательной структуры, уменьшение доступности услуг. По мнению специалистов, это фактически приводит к разрушению сложившейся структуры расселения, под которую формировались все сети социального обслуживания населения¹⁹. Подобная дифференциация носит как внутрорегиональный, так и межрегиональный характер. Не очевидно, что в столь различных, поляризующихся условиях муниципальная организация может быть унифицированной, органы местного самоуправления могут решать одни и те же вопросы местного значения и иметь одинаковый круг полномочий, применительно к ним могут использоваться единые механизмы финансирования.

В-третьих, при формировании муниципалитетов нижнего уровня учитывались в первую очередь критерии численности населения и пешеходной доступности центра поселения. Финансовые возможности вновь созданных муниципальных образований, а также

«деревенское поколение» – те, кто живет в деревне. Их дети уезжают учиться в район, в областной центр, в столицы, и мало кто возвращается. Остаются те, кто по возрасту, по здоровью не может и не хочет уезжать. Они доживают... Они уйдут из жизни очень скоро, и появятся новые заброшенные села. С другой стороны, идет вторичная колонизация: появляются локальные рыночные хозяйства, вокруг которых возникают небольшие социумы – этикие расширенные фермерские хозяйства. И второе направление колонизации – дачи. Вдоль всех магистралей идет вторичное освоение территорий дачниками» – такое мнение о сложившейся ситуации высказывает С. Кордонский (Рудаков В. Тупики самоорганизации // Коммерсант-Власть № 41, 23.10.2007).

¹⁹ «Поляризация населения, сокращение числа малых и средних городов, поселков городского типа, резкое увеличение числа мельчайших и, наоборот, очень крупных сел привело к катастрофическому несоответствию сетей социального обслуживания структуре и динамике расселения» (Абанкина И.В. Культура безлюдья ...).

их обеспеченность инженерной и социальной инфраструктурой в расчет не принималась. Практическая реализация реформы территориальной организации местного самоуправления привела к тому, что число муниципальных образований почти удвоилось²⁰, причем основной прирост произошел за счет сельских поселений. Эти поселения в подавляющем большинстве были созданы в границах существовавших ранее сельсоветов, при их формировании вообще не оценивалось наличие материальных, финансовых, кадровых предпосылок для решения закрепленных законодательством вопросов местного значения²¹. Подобный подход также в принципе не учитывал рассмотренных выше изменений в системе расселения, в условиях которых необходимы новые варианты организации предоставления социальных услуг в сельской местности²².

Наконец, в четвертых, в центре муниципальной реформы находились вопросы организации самоуправления на сельских территориях. Проблематика городов вообще не играла существенной роли ни в обсуждении преобразований в сфере местного самоуправления, ни в дизайне проводимых реформ. В федеральном законодательстве не было осуществлено четкое разграничение между городами, которым должен быть предоставлен статус городских округов, и городами, которые могут быть городскими поселениями и включаться в

²⁰ По данным Министерства регионального развития, на 1 января 2007 г. в Российской Федерации существовало 24,2 тыс. муниципальных образований, тогда как до начала реформы их насчитывалось 12,6 тыс.

²¹ По признанию заместителя начальника управления организационной и контрольной работы Правительства Челябинской области Юрия Жданова, «в 2003 году, когда определялись границы муниципальных образований, все очень спешили» (См.: Дурманова И. Подлежат ликвидации // «Челябинский рабочий» 31 июля 2007 г.). И хотя в отдельных регионах (например, Тверская область, Вологодская область) к формированию вновь созданных поселений подходили более вдумчиво, а в некоторых местах даже происходило объединение существовавших до реформы муниципальных образований путем проведения референдума (Хабаровский край), это не оказало существенного влияния на общую картину.

²² «Сейчас возник институциональный дисбаланс, для ликвидации которого требуется ... организация социально-культурного обслуживания населения не по принципу пешеходной доступности, а по принципу транспортной доступности» (Абакина И.В. Культура безлюдья ...).

состав муниципальных районов. При этом городской округ как тип муниципального образования, характерный для крупных городов, рассматривался фактически как сумма поселения и района, подходы к организации функционирования городской власти оказывались производными от управленческих механизмов, определенных в отношении сельских территорий, специфика городского социума во внимание не принималась.

Подобный подход к реформированию муниципальной организации принципиально отличался от идеологии, характерной для многих западных стран, где в центре внимания находились именно проблемы управления крупными городами, поскольку подобные города рассматривались как центры экономического роста, а их развитие считалось критически важным условием обеспечения конкурентоспособности страны. Скорее всего, это было одной из основных причин того, что основы реформирования территориальной организации в России достаточно существенно отличались от международной практики, где в основном процесс реформирования муниципальной структуры предусматривал укрупнение муниципальных образований с последующей передачей им более широкого круга полномочий.

В условиях негибкости подходов к муниципальной организации и их оторванности от динамики реальных процессов расселения приспособления к ограниченным возможностям поселений на многих территориях свелись к сужению круга полномочий муниципальных образований. Здесь применяется два основных инструмента:

- право субъектов Федерации в условиях переходного периода (т.е. до 1 января 2009 г.) ограничивать региональным законодательством перечень вопросов местного значения, решаемых вновь созданными поселениями, а также их самостоятельность в распоряжении финансовыми ресурсами;
- соглашения о передаче полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений, которые могут заключаться как с вновь созданными, так и ранее существовавшими муниципальными образованиями.

Очевидно, что перераспределение полномочий между муниципальными районами и поселениями, особенно регулируемое не законодательством, а соглашениями, является не достаточно прозрачным механизмом адаптации к реальным условиям функционирования муниципальных образований. На основе формальных критериев невозможно различить, осуществлено ли перераспределение полномочий в пользу муниципального района по причине неспособности поселения эффективно выполнять свои функции либо в результате политического давления с целью сохранения властных полномочий и аппарата управления на уровне района. В ходе мониторинга муниципальной реформы были выявлены многочисленные примеры злоупотреблений в данной сфере²³.

3.2. Трансформация территориальной организации: правовые рамки

Еще до начала реализации муниципальной реформы можно было предположить, что чрезмерно жесткие подходы к преобразованию территориальной организации местного самоуправления приведут к трудностям в реализации реформы и потребуют серьезных изменений в данной сфере для приспособления общей модели к жизненным реалиям. Законодательством предусмотрены определен-

²³ Так, например, в Новосергиевском районе Оренбургской области в 2007 г. на районный уровень было передано 12 ключевых вопросов местного значения. «Все поселения района заключают соглашения в едином формате, в условиях жесткого административного давления. Решение вопроса представительным органом поселения осуществляется «с голоса», никакие письменные материалы не раздаются. Голосование происходит списком, а не по каждому отдельному вопросу. Администрация района не предоставляет отчета о том, каким образом исполнялись переданные полномочия в предшествующий период, какие средства были на это затрачены» (Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода. – М.: ИЭПП, 2007, с. 143). В Малоярославецком районе Калужской области в 2007 г. также сохраняется «единообразный подход к передаче полномочий по решению вопросов местного значения от вновь созданных поселений муниципальному району. При этом не учитываются различия в финансовом и кадровом потенциале вновь созданных поселений, позиция руководства поселений по данному вопросу» (Там же, с. 170).

ные механизмы подобного приспособления, изложенные в ст. 12–13 Федерального закона 131-ФЗ. Однако очевидно, что при наличии на территории выборных органов любые преобразования являются весьма проблематичными, потому что фактически означают не административные изменения, а изменения структуры власти. Кроме того, социальным слоем, активно препятствующим любой оптимизации в данной сфере, становится муниципальная бюрократия.

Что касается законодательно закрепленных процедур изменения территориальной организации, то они находятся под давлением диаметрально противоположных, конфликтных требований. С одной стороны, эти процедуры должны обеспечивать возможность динамичных сдвигов в территориальной структуре в соответствии с эволюцией системы расселения в целях формирования наиболее благоприятных условий для решения вопросов местного значения, и поэтому они должны быть достаточно простыми и оперативными. С другой стороны, эти процедуры должны обеспечивать защиту интересов местного самоуправления от воздействия, основанного на властных и политических мотивах, тем самым должны предусматривать реальный учет позиции местного сообщества, что значительно усложняет механизмы трансформации и увеличивает вероятность отрицательного результата. Очевидно, что сформировать механизмы, в одно и то же время соответствующие и той, и другой системе требований, практически нереально.

В соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, изменения территориальной организации местного самоуправления осуществляются законами субъектов Российской Федерации и могут происходить в форме изменения границ муниципальных образований; преобразования муниципальных образований, под которым понимается их объединение, разделение, а также изменение статуса; упразднения муниципальных образований (последнее предусмотрено только для малочисленных поселений на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях). При этом решения (соответствующие региональные законы) об осуществлении подобных изменений должны приниматься с учетом мнения населения. Законодательством предусмотрено два механизма выраже-

ния населением своего мнения по вопросам изменения территориальной структуры:

- непосредственно путем голосования²⁴ либо на сходах граждан;
- опосредованно, через мнение представительного органа муниципального образования.

До принятия поправок, внесенных в федеральное законодательство в 2007 г., преобладал подход, в соответствие с которым при изменениях территориальной организации, затрагивающих поселения, преобладали механизмы непосредственного учета мнения населения. В случае если изменения затрагивали только муниципальные районы, достаточно было согласия представительного органа. В последних изменениях законодательства в данной сфере прослеживается тенденция к упрощению проведения территориальных преобразований путем более широкого распространения опосредованного учета мнения населения через позицию представительного органа.

Представляется, что подобные тенденции не случайны. Они отражают четко выявившуюся в 2007 г. ситуацию, когда многие инициативы в реформировании территориальной организации местного самоуправления (вне зависимости от того, обусловлены ли они

²⁴ «Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования» (Федеральный закон №131-ФЗ, ст. 24, части 5, 6).

объективными потребностями либо политическими интересами) наталкиваются на чрезвычайно жесткие барьеры. Если механизмы формирования новой территориальной организации, предусмотренные Федеральным законом 131-ФЗ, предусматривали широкие возможности трансформации в данной сфере, то механизмы ее реформирования оказались во многом неработающими.

В рамках муниципальной реформы изменены также процедурные аспекты трансформации территориальной структуры. В отличие от прежнего Федерального закона 1995 г.²⁵, требующего установить региональным законом порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, действующее федеральное законодательство таких требований не содержит. В связи с этим, к настоящему времени утратили силу законы субъектов РФ, определявшие данный порядок, в том числе порядок установления начала и конца переходного периода преобразований, порядок проведения мероприятий по прекращению деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих, вопросов правоприменения и т.п. В соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, для каждого конкретного случая преобразования муниципальных образований необходимо принимать отдельный закон субъекта Федерации, содержащий соответствующий порядок преобразований. Это усложняет правовое регулирование данного процесса и приводит к нерешенности многих вопросов в процессе практического осуществления преобразований.

3.3. Трансформация территориальной организации: объединение поселений

Опыт 2007 г. в полной мере продемонстрировал направленность предусмотренных действующим федеральным законодательством подходов к трансформации территориальной структуры на консервацию сложившихся отношений, а не на осуществление динамичных изменений. В первую очередь это проявилось примени-

²⁵ Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

тельно к поселениям, где для осуществления преобразований необходимо непосредственное согласие населения. Ярким примером здесь является ситуация в Челябинской области, где была выдвинута одна из наиболее масштабных инициатив по изменению территориальной организации местного самоуправления. Летом 2007 г. в областной администрации был сформирован список из 67 поселений, которые необходимо ликвидировать по причине их финансовой несостоятельности, объединив с более финансово обеспеченными территориями (всего на территории Челябинской области 274 поселения). В качестве критерия выступал объем налоговых и неналоговых доходов, которые в предложенных к ликвидации поселениях составляют менее 200 тыс. руб. в год, что недостаточно даже для содержания аппарата управления. При этом в первую очередь в список попали такие поселения, в состав которых входит немного населенных пунктов, которые позволяли получить экономию на управленческих расходах. В бюджет 2008 г. предлагалось заложить средства на поддержку этих преобразований.

Подобная инициатива встретила активное неприятие муниципального сообщества области. 14 августа 2007 г. в Челябинске был проведен круглый стол по данному вопросу, организованный Ассоциацией сельских поселений Российской Федерации и Ассоциацией сельских муниципальных образований, действующей в Челябинской области²⁶. На нем столкнулись две непримиримые точки зрения. С одной стороны, представители областной власти настаивали на том, что реальное самоуправление невозможно в условиях, когда все финансовые ресурсы муниципальным образованиям предоставляются государством. С другой стороны, представители местной власти отстаивали право на бюджетное выравнивание с уровня субъекта Федерации, обеспечивающее возможности для решения вопросов

²⁶ Стенограмма круглого стола опубликована: Стенограмма круглого стола «Местное самоуправление как ресурс развития страны», посвященного проблематике муниципальных образований, не имеющих достаточной налоговой базы и рекомендуемых к присоединению к другим муниципальным образованиям. Челябинск, 14 августа 2007 г. Обсуждение дискуссии и итогов круглого стола опирается на данную публикацию.

местного значения всеми поселениями, и утверждали, что только самоорганизация населения и местное самоуправление способны обеспечить развитие территорий.

При этом дискуссия, происходившая на круглом столе, выявила всю сложность и неоднозначность сложившейся ситуации. Аргументы и той, и другой стороны заслуживают серьезного внимания. Сторонники объединения поселений утверждали, что реализация потенциала местного самоуправления возможна лишь в том случае, когда на территории есть собственные ресурсы (включая кадровые) и стимулы эти ресурсы мобилизовывать. В глубоко дотационных поселениях отсутствует и то, и другое, тем самым местное самоуправление становится формальностью, развивается иждивенческая психология. Вместо самоорганизации населения в таких поселениях наблюдается бюрократизация муниципальной власти, местные чиновники борются в первую очередь за свою зарплату. Противники предлагаемых преобразований ставили вполне конкретные вопросы об эффективности выдвигаемых предложений. Как будут работать механизмы обеспечения муниципальными услугами в ликвидируемых поселениях: ведь там продолжают жить люди, а при отдалении власти ситуация может ухудшиться? Что даст объединение глубоко дотационного поселения с другим, тоже депрессивным, хотя, возможно, и менее дотационным? Как можно оценивать эффективность местного самоуправления на территориях в условиях, когда ему не переданы все полагающиеся по закону полномочия и ресурсы, да и просто прошло чересчур мало времени?

Ситуация в Челябинской области продемонстрировала всю конфликтность принципов, заложенных в трансформацию территориальной структуры в ходе муниципальной реформы. На поселения, создающиеся практически на всей территории страны, возлагается определенный круг вопросов местного значения вне зависимости от наличия предпосылок для их решения и возможности создать подобные предпосылки в перспективе. При этом ситуация с поселениями, не имеющими потенциала развития и ресурсов для исполнения своих полномочий, оказывается законсервированной. Федеральные гарантии наличия близкой к населению поселенческой власти

создают определенные условия существования на данной территории местного самоуправления как института. Однако эти гарантии приводят к тому, что вне зависимости от эффективности деятельности местной власти и проводимой ею политики – прилагает ли власть усилия для привлечения бизнеса на свою территорию, находит ли нестандартные пути решения вопросов местного значения либо, напротив, передает основную часть полномочий на уровень муниципальных районов – ее существование не может быть поставлено под вопрос.

С этой точки зрения весьма показательна судьба «списка 67». Столкнувшись с неприятием выдвинутых идей, региональная власть не стала настаивать на предлагаемом объединении. Уже ко времени организации круглого стола количество поселений в списке сократилось примерно до двух десятков. А к моменту проведения голосования населения, приуроченного к выборам в Государственную Думу 2 декабря 2007 г., осталось всего восемь проектов объединения поселений²⁷. В ходе голосования в подавляющем большинстве поселений подобные проекты были отвергнуты. При этом явка избирателей составила от 66% до почти 75%, т.е. данная позиция реально отражает мнение населения. Лишь в одном случае население высказалось за укрупнение: жители Бабарькинского и Спасского сельских поселений, расположенных на территории Верхнеуральского района, поддержали инициативу по объединению. При явке 83% и 66% за укрупнение проголосовали соответственно 52% и 82% участвовавших в голосовании. Однако в целом можно констатировать, что инициатива региональной власти по укрупнению поселений провалилась. И хотя к марту 2008 г. предполагается разработать аналогичные проекты еще для нескольких территорий, неэффективность используемых инструментов для изменения территориальной организации является достаточно очевидной.

²⁷ Информация о результатах голосования приводится по материалам местной прессы. См., например, Александр Полозов, Александр Патан, © «URA.Ru», 07.08.2007; интервью с заместителем губернатора Челябинской области, «Губерния», 5–11 сентября 2007 г.

Аналогичная ситуация сложилась и в Амурской области. Здесь голосование об объединении муниципальных образований проходило в 23 поселениях. Как и в Челябинской области, явка была достаточно высокой. Но решение об укрупнении принято только в двух случаях. Причем «против» в основном выступили жители экономически слабых, присоединяемых муниципальных образований.

Единичные случаи объединения поселений наблюдаются и на других территориях. Например, в Хвастовичевском районе Калужской области за объединение высказались жители сельских поселений Клён (численность 63 человека) и Еленский (численность 2000 человек). По информации Министерства регионального развития, достаточно масштабный характер укрупнение сельских поселений приняло в Кировской области – данный процесс затронул 12 муниципальных районов, число сельских поселений в области уменьшилось на 33 поселения²⁸.

3.4. Трансформация территориальной организации: объединение муниципальных районов

В большинстве регионов в ходе подготовки к проведению муниципальной реформы районная структура не претерпела каких-либо изменений. По мере накопления опыта реализации реформы в ряде регионов выявилась потребность в территориальных преобразованиях не только на уровне поселений, но и на уровне муниципальных районов. Одним из стимулов для осуществления подобных преобразований является стремление к созданию наиболее благоприятных условий для экономического развития и реализации стратегических ориентиров.

Так, руководством Калининградской области была выдвинута инициатива по существенному изменению территориальной структуры: из 22 крупных муниципальных образований (муниципальных

²⁸ Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году / Под общей редакцией Д.Р. Хромова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 24.

районов и городских округов) предлагалось оставить 10: 2 городских округа и 8 муниципальных районов. Считается, что это создаст более предпочтительные условия для реализации Стратегии социально-экономического развития области. На настоящий момент это предложение прорабатывается с главами муниципальных образований, никаких практических шагов в данном направлении пока не сделано. В некоторых других регионах отдельные случаи объединения муниципальных районов уже осуществлены. Например, с целью объединения двух граничащих между собой муниципальных районов в Пензенской области принят Закон от 10 апреля 2006 г. № 981-ЗПО «О преобразовании муниципальных районов – Кондольский район и Пензенский район Пензенской области».

Интересен опыт Пермского края по стимулированию добровольного объединения муниципальных образований. В крае принято решение о переходе к подушевому финансированию капитальных расходов муниципалитетов. Соответственно, те муниципальные районы, в которых проживает меньше населения, будут иметь более ограниченные возможности по развитию инфраструктуры. Власти Пермского края считают, что подобный подход будет не только активизировать конкуренцию за жителей, но и создавать стимулы к объединению муниципальных районов с целью концентрации большего объема бюджетных средств капитального характера.

3.5. Трансформация территориальной организации: изменение статуса муниципальных образований

В законодательстве о местном самоуправлении выделен только один вариант изменения статуса муниципального образования: изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. В период формирования новой территориальной структуры в рамках реализации муниципальной реформы именно данный вопрос был наиболее конфликтным при определении статуса муниципального образования. В результате неопределенности критериев установления статуса городского поселения такие крупные города, как Ангарск Иркутской области (245,5 тыс. чел.), Гатчина Ленин-

градской области (88,4 тыс. чел.) и ряд других не получили статуса городского округа и вошли в состав муниципальных районов. В то же время в результате активной позиции населения в единичных случаях подобные решения были изменены. Так, сопротивление включению в состав муниципального района в качестве городского поселения жителей г. Рыбинска, инициировавших судебные разбирательства по вопросу наделения города статусом городского округа, привело к тому, что региональные власти были вынуждены изменить свое первоначальное решение и наделить этот город статусом городского округа.

В дальнейшем территориальные преобразования подобного рода получили продолжение в некоторых субъектах Федерации. Так, для Краснодарского края в 2007 г. был характерен процесс лишения городов статуса городского округа и включение их в состав муниципальных районов. Законом Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1254-КЗ «О преобразовании муниципального образования город Ейск» город Ейск лишен статуса городского округа и наделен статусом городского поселения с включением в состав Ейского муниципального района. Аналогичные процедуры начаты применительно к городам Тихорецк и Туапсе.

В то же время в ходе реформирования территориальной структуры был допущен ряд искажений положений федерального законодательства, связанных с определением статуса муниципальных образований. Подобные искажения можно отнести к двум противоположным типам. С одной стороны, в ряде регионов городские округа создавались на базе сельских районов, т.е. вместо двухуровневой структуры сохранялась одноуровневая. Подобная политика в наибольшей степени была характерна для Калининградской, Сахалинской и Свердловской областей, хотя в отдельных случаях применялась и в других регионах. С другой стороны, наблюдались также случаи создания двухуровневой системы управления на городских территориях. Примеры подобной политики продемонстрировали региональные власти Мурманской и Челябинской областей.

Наряду с вполне легитимными процессами изменения статуса городского округа, для преобразований данного типа в 2007 г. были

характерны еще два процесса, ни один из которых не урегулирован федеральным законодательством. С одной стороны, в ряде регионов появилось стремление к приданию муниципальным районам статуса городских округов. С другой стороны, возникли прецеденты инициатив по разделению искусственно созданных городских округов и воссозданию на их территории двухуровневой системы местного самоуправления.

Поскольку процесс создания городских округов на базе муниципальных районов законодательством напрямую не предусмотрен, в данном случае использовались механизмы, позволяющие добиться данного результата путем определенного набора шагов по преобразованию муниципальных образований. Причем с правовой точки зрения в каждом из случаев процесс выглядел небесспорно.

Именно аргументы, связанные с неурегулированностью данного процесса, были в основном использованы для отказа в создании Шелеховского городского округа на базе Шелеховского муниципального района Иркутской области. Во-первых, город Шелехов не имеет единого генерального плана с поселениями, которые должны войти в состав округа. Во-вторых, при создании городского округа происходит автоматическое упразднение муниципального района, что недопустимо исходя из норм федерального законодательства. В-третьих, в проекте не определяется судьба действующей власти²⁹.

Однако в других регионах были найдены способы решения данного вопроса. Так, в Белгородской области в 2007 г. на базе муниципальных районов было создано два городских округа – Губкин и Старый Оскол. Процесс преобразования может быть рассмотрен на примере Губкинского муниципального района. Он был осуществлен на основе следующих шагов. Во-первых, был разработан генеральный план городского поселения «Город Губкин», проведены публичные слушанья. Генеральный план города Губкина, фактически охватывающий всю территорию муниципального района, был утвержден на сессии Губкинского территориального Совета депутатов. Во-вторых, 22 июля 2007 г. на всей территории района было

²⁹ Третий отказ // Местное самоуправление, № 10, октябрь 2007 г. С. 20.

проведено голосование по вопросу: «Согласны ли Вы, чтобы Архангельское сельское поселение, Боброводворское сельское поселение, Вислудубравское сельское поселение, Истобнянское сельское поселение, Коньшинское сельское поселение, Никаноровское сельское поселение, Скороднянское сельское поселение, Чуевское сельское поселение, городское поселение «Город Губкин», городское поселение «Поселок Троицкий» объединились в новое муниципальное образование, которое будет наделено статусом городского округа, и в котором территории указанных поселений приобретут статус административных единиц городского округа?». Результаты голосования показали, что население поддержало данную инициативу. Явка на всех территориях составила более 50%. При этом, по официальным данным, за объединение поселений в Губкинском муниципальном районе, например, проголосовало от 81,39% (городское поселение «Город Губкин») до 93,40% (Архангельское сельское поселение). Затем в государственные органы власти Белгородской области были направлены генеральный план города Губкина, результаты голосования по вопросу объединения муниципальных образований Губкинского муниципального района и наделение образованного муниципального образования статусом городского округа и карта Губкинского городского округа.

На основе данных документов Белгородской областной думой 7 сентября 2007 г. был принят Закон Белгородской области № 137 «Об объединении поселений, входящих в состав муниципального района «Город Губкин и Губкинский район» и наделении вновь образованного муниципального образования статусом городского округа». В законе предусматривалось следующее обоснование проводимых преобразований территориальной структуры: «На основании результатов голосования по вопросу об объединении поселений, входящих в состав муниципального района "Город Губкин и Губкинский район", и наделении вновь образованного в результате такого объединения муниципального образования статусом городского округа, учитывая положения генерального плана городского поселения "Город Губкин":

1) объединить поселения, входящие в состав муниципального района "Город Губкин и Губкинский район";

2) наделить вновь образованное в результате объединения поселений муниципального района "Город Губкин и Губкинский район" муниципальное образование статусом городского округа (далее – Губкинский городской округ);

3) установить, что границы Губкинского городского округа соответствуют существующим административным границам Губкинского района Белгородской области».

Очевидно, что подобный механизм вызывает достаточно много вопросов. Неясно, какой орган является легитимным для утверждения генерального плана городского поселения, который, тем не менее, охватывает всю территорию района. Не определено также, каким – городским или сельским – являлось объединенное поселение. Для того чтобы получить статус городского округа, поселение должно быть городским, т.е. быть созданным на базе города или поселка. В процессе объединения участвовали восемь сельских и два городских поселения, объединенное поселение сразу получило статус городского округа, что, как представляется, не в полной мере соответствует законодательству. Не совсем корректным является и вынесенный на голосование вопрос. В то же время отсутствие противодействия местных властей и населения данному процессу позволило осуществить его в неконфликтных, безболезненных формах.

Гораздо более конфликтно протекал данный процесс в Одинцовском районе Московской области, где предлагаемое преобразование носило явно политическую природу, и было направлено на сохранение за муниципальным районом возможности распоряжения землей и другими ресурсами, имеющими на данной территории высокую ценность. Инициатива о преобразовании не включала в себя ни разработку единого генерального плана развития территории как городского поселения, ни программы развития территории района как единой городской территории. Кроме того, на территории района находятся самостоятельные городские округа, судьба которых в ходе преобразования также не была определена.

Схема преобразования, предлагавшаяся в данном случае, включала в себя следующие шаги: 1) проведение местных референдумов об изменении административно-территориального устройства района с целью превращения шести городов и поселков городского типа в сельские населенные пункты³⁰; 2) присоединение новых сельских населенных пунктов к городскому поселению Одинцово с образованием единого городского поселения; 3) придание городскому поселению, образованному в расширенных границах, статуса городского округа. Процесс сопровождался многочисленными скандалами и конфликтами. Так, часть депутатов городского поселения «Голицино» выступила категорически против назначения референдума. 12 ноября Одинцовская городская прокуратура вынесла протест на решение «О назначении местного референдума в городском поселении "Голицино"». Прокурор признал документы, на основании которых назначен референдум, незаконными и подлежащими отмене.

Тем не менее 2 декабря 2007 г. референдум в шести городских поселениях Одинцовского района, включая городское поселение «Голицино», состоялся. Результаты голосования, по официальным данным, были положительными во всех территориях, кроме городского поселения «Лесной городок», где за преобразование проголосовало 47% избирателей. Однако, по информации СМИ, референдум проводился под беспрецедентным административным нажимом со стороны районной администрации, а результаты подверглись масштабной фальсификации³¹. Высокая конфликтность процесса пре-

³⁰ В ходе референдумов жители должны были ответить на вопрос, согласны ли они на превращение городов и поселков городского типа в сельские населенные пункты. На этой основе городские поселения могли быть преобразованы в сельские. Это следует из определений городского и сельского поселения, данных в Законе 131-ФЗ: «сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов ...; городское поселение – город или поселок ...»

³¹ Вот один из примеров информации о ходе и результатах референдума: «Есть веские основания полагать, что результаты референдума в остальных городских поселениях [кроме Лесного городка – Авт.] были сфальсифицированы. Например, явка избирателей в Голицино намного превышает средние значения по Московской области, на некоторых избирательных участках составляет более 80 и даже 90% избирателей, а на одном избирательном участке явка избирателей составила 97%. По

образований, активное противодействие со стороны экспертного сообщества, заинтересованность международных организаций исходом противостояния в совокупности привели к тому, что реализация планов по объединению Одинцовского района была приостановлена.

Еще более сложная ситуация возникает в том случае, когда региональные власти стремятся ликвидировать искажения федерального законодательства и воссоздать на территории искусственно созданных городских округов двухуровневую модель местного самоуправления. Такая задача встала перед органами власти Калининградской области. Первым шагом по ее решению стало обращение губернатора области Г.В. Бооса в областной Уставный Суд о соответствии Уставу Калининградской области Законов области от 5 ноября 2004 г. № 437-446, в соответствии с которыми десять муниципальных районов (Неманский, Багратионовский, Нестеровский, Краснознаменный, Черняховский, Полесский, Озерский, Славский, Гусевский, Гурьевский) были наделены статусом городских округов. Уставный Суд постановил признать данные законы не соответствующими Уставу Калининградской области, отметив в своем постановлении, что «оспариваемыми законами установлены границы и наделены статусом городских округов поселения, которые включили в свой состав территории, фактически отвечающие требованиям самостоятельных сельских поселений»³². Аналогичное решение было принято и применительно к Балтийскому городскому округу³³.

сведениям наблюдателей в Заречье и Больших Вяземах в голосовании на референдуме приняло участие менее 50% избирателей, однако наблюдателей удалили из участковых избирательных комиссий при подсчете голосов и в итоге "натянули" явку до 51%». Газета «Местное самоуправление», №12 (171), декабрь 2007 г.

³² Постановления Уставного Суда Калининградской области от 25 мая 2007 г. № 1-П.

³³ Постановления Уставного Суда Калининградской области от 31 мая 2007 г. № 2-П. При этом использовалось другое обоснование данного решения. Суд пришел к выводу, что изменение статуса и границ Балтийского городского поселения происходило без соблюдения соответствующей процедуры согласования с населением городского поселения, установленной Федеральным законом № 131-ФЗ и, таким образом, не соответствует Уставу Калининградской области. Вопросам территориальной организации Балтийского района было посвящено также Постановление Уставного Суда Калининградской области от 10 августа 2007 г. № 4-П, кото-

Осенью 2007 г. был принят ряд законодательных актов Калининградской области, направленных на изменение территориальной организации местного самоуправления.

Так, законами Калининградской области от 11 сентября 2007 г. № 157 «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа» и от 26 сентября 2007 г. № 159 «О внесении изменений в Закон Калининградской области "Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа"» были приняты решения об упразднении с 1 января 2008 г. данного муниципального образования. На его территории предусматривалось образование двух новых муниципальных образований, одно из которых – «Город Балтийск» – наделялось статусом городского округа, а другое – «Поселок Приморск» – статусом городского поселения. При этом последний включался в состав Зеленоградского муниципального района. Были законодательно закреплены новые границы муниципальных образований, численность представительных органов первого созыва, урегулированы вопросы организации муниципальных выборов, а также иные вопросы, связанные с данными преобразованиями (в частности, изменены границы муниципального образования «Зеленоградский район»). Дата муниципальных выборов была назначена на 2 декабря 2007 г.

Оба закона, посвященных преобразованию Балтийского городского округа, были оспорены в областном суде на том основании, что они принимались без учета мнения жителей. Областной суд признал незаконным упразднение Балтийский городского округа с 1 января 2008 г. и отменил назначенные на 2 декабря выборы депутатов окружного Совета Балтийского городского округа, а также выборы депутатов поселкового Совета Приморска. Суд пришел к выводу, что Балтийский городской округ может быть наделен тем же статусом или преобразован, но с соблюдением требований феде-

рым признавалось не соответствующим Уставу (Основному Закону) Калининградской области Закона Калининградской области от 21 декабря 2004 г. № 477 «О наделении муниципального образования "Балтийский городской округ" статусом муниципального района и об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, находящихся на его территории».

рального законодательства о получении согласия жителей. 29 ноября 2007 г. Верховный суд РФ оставил без изменения решение Калининградского областного суда³⁴. В настоящее время законодательство Калининградской области в отношении территориальных преобразований Балтийского городского округа находится на рассмотрении в Конституционном суде РФ.

В отношении Светлогорского городского округа также были приняты областные законы, предусматривающие его преобразование³⁵. Ряд законодательных актов, связанных со статусом данной территории как городского округа и порядком решения вопросов местного значения в ее рамках, были признаны утратившими силу. Данная территория наделялась статусом муниципального района, на ней было создано три муниципальных образования: «Город Светлогорск», «Поселок Донское» и «Поселок Приморье», которые были наделены статусом городских поселений. Были также установлены границы Светлогорского муниципального района и трех вновь образованных поселений, а также численность представительных органов первого созыва данных поселений.

В отношении десяти городских округов, применительно к которым было принято Постановление Уставного Суда Калининградской области от 25 мая 2007 г. № 1-П, принят Закон Калининградской области от 3 декабря 2007 г. № 192, согласно которому утрачивают силу соответствующие областные законы о наделении каждого района статусом городского округа.

Очевидно, что подобная ситуация, связанная с переходом от одноуровневой территориальной структуры (городской округ) к двухуровневой (муниципальный район и поселения на его территории), не предусмотрена федеральным законодательством, что существенно осложняет преобразование территориальной организации местного самоуправления в Калининградской области. В этих усло-

³⁴ См. <http://www.regnum.ru/news/923610.html> сообщение от 29 ноября 2007 «Верховный суд отказался упразднить Балтийский городской округ в Калининградской области».

³⁵ Закон Калининградской области от 2 ноября 2007 г. № 181; Закон Калининградской области от 2 ноября 2007 г. № 182.

виях принципиально важное значение для дальнейших преобразований как в Калининградской области, так и в других российских регионах, будет иметь решение Конституционного суда в отношении Балтийского городского округа.

3.6. Городские агломерации: новая форма территориальной организации

Совершенно новые процессы преобразования территориальной организации связаны с созданием городских агломераций. В законодательстве Российской Федерации понятие агломерации отсутствует. Однако с весны 2007 г. данная проблематика все более активно ставится на повестку дня. Судя по всему, на привлечение внимания к данной проблеме повлияла реализация проекта «Доступное жилье». Актуализация проблемы жилья выдвинула на первый план такие вопросы, как «что строить» и «где строить», причем выяснилось, что далеко не всегда административные границы городов дают возможность осуществлять масштабное жилищное строительство. Но непосредственный толчок подобным дискуссиям был дан Министерством регионального развития, которое анонсировало создание городских агломеративных центров с многомиллионным населением как одно из стратегических направлений пространственного развития российских территорий, позволяющих создать опорный каркас системы управления и модернизации экономики страны. В качестве приоритетных проектов рассматривались «Большой Ростов» (объединение Ростова-на-Дону, Новочеркаска, Таганрога, Аксая, Батайска, Азова), агломерации «Иркутск-Ангарск-Шелехов», «Владивосток-Находка-Уссурийск-Артем», «Самара-Тольятти», «Томск-Северск» и некоторые другие.

Предполагается, что агломерации повысят привлекательность российских городов для бизнеса (в частности, для крупных торговых сетей, которые рассматривают как потенциальные места размещения рынки городов с не менее чем миллионным населением); станут центрами реализации крупных проектов, финансируемых с участием средств федерального бюджета; а также позволят сохранить население территорий со значительным отрицательным сальдо миграции

за счет стягивания его в агломерационные объединения. Считается также, что агломерации дадут возможность обеспечить более высокое качество жизни, хотя не до конца понятно, за счет каких факторов это будет осуществлено (очевидно, что с ростом городов связаны не только позитивные тенденции к расширению состава и качества предоставляемых услуг, но и рост преступности, обострение экологических проблем, усиление нелегальной иммиграции и т.п.). С точки зрения федерального центра агломерации представляются привлекательным механизмом реализации общегосударственной стратегии развития в условиях нарастания тенденций к централизации и усиления недоверия к рыночным механизмам.

В 2007 г. основные процессы, связанные с формированием городских агломераций, развивались в двух направлениях. С одной стороны, началась проработка ряда проектов создания полицентрических агломераций, имеющих несколько городских ядер, на основе идеологии, сформулированной Министерством регионального развития весной 2007 г.

Среди данных проектов наиболее активно развивается ситуация вокруг проекта «Иркутск-Ангарск-Шелехов». С привлечением экспертов здесь определены границы агломерации. Началась проработка конкретных проектов, позволяющих обеспечить динамичное развитие агломерации в таких сферах, как транспорт, водоснабжение, утилизация твердых бытовых отходов. Обсуждаются варианты специализации территорий в рамках агломерации, а также создания новых центров застройки (например, вынос административного центра за границы г. Иркутска). В структуре администрации Иркутской области появилась должность заместителя губернатора, курирующего создание особой экономической зоны рекреационного характера на Байкале и формирование Иркутской городской агломерации.

Однако на примере Иркутской агломерации становятся понятными и те противоречия, которые неизбежно связаны с процессом агломерирования. Если власти городов Ангарска и Шелехова активно поддерживают данный процесс, поскольку надеются выиграть от

него как экономически, так и политически³⁶, то власти Иркутска выступают против подобной инициативы³⁷. Понятны и основные опасения, связанные с политическими последствиями данного процесса, – создание агломерации может означать усиление централизации политической власти на региональном уровне и сформировать механизм дальнейшего ограничения прав и полномочий органов местного самоуправления. Хотя из-за отсутствия законодательного регулирования данного вопроса до сих пор нет ясности, в каких организационных формах будет функционировать агломерационное объединение: рассматриваются различные варианты, начиная от ассоциации муниципальных образований с добровольным участием и кончая созданием административных округов, куда будут входить все муниципальные образования, включенные в состав агломерации, как второй уровень государственной власти.

Процессы агломерирования активизировались и в Чувашской Республике. Здесь фактически предприняты первые шаги по формированию Чебоксарской агломерации на основе объединения городов Чебоксары и Новочебоксарск, которые находятся на расстоянии 15 км друг от друга, и части Чебоксарского района. В результате возникнет город численностью более полумиллиона человек, в котором

³⁶ Так, город Ангарск стремится в рамках агломерации расширить свою территорию за счет других муниципальных образований, обеспечить строительство на своей территории аэропорта, усилить свою роль финансового и делового центра за счет Иркутска. Шелехов надеется привлечь на свою территорию ряд предприятий из Иркутска, перераспределить в свою пользу туристические потоки, повысить роль города как транспортного узла. (Межмуниципальное взаимодействие в рамках проекта городской агломерации Иркутск-Ангарск-Шелехов // Вестник фонда регионального развития Иркутской области № 1 (Апрель). С. 59–67).

³⁷ По мнению бывшего вице-мэра г. Иркутска Игоря Бычкова, территория между Иркутском, Ангарском и Шелеховым экологически неблагоприятна с точки зрения воздушной среды, развитие городов более целесообразно в противоположную от Иркутска сторону. При этом он не рассматривает себя как противника агломерации, т.к. агломерирование является естественным процессом развития городской территории. Однако он считает, что «городские агломерации зарождаются по законам экономики, а не по административным директивам» и «наиболее опасное заблуждение – считать, что официальное признание агломерации дает какие-то плюсы». (Агломерированная арифметика // Супермаркет новостроек г. Иркутск, декабрь 2006 г. № 5/ январь 2007 г. №1. С. 16–17).

будет сосредоточено более 45% населения республики и значительная часть ее экономического потенциала. Причем в данном случае выбрана наиболее жесткая форма агломерационного объединения – полное слияние различных муниципальных образований. Окончательное решение по данному вопросу будет приниматься в ходе голосования населения, назначенного на 2 марта 2008 г. Однако очевидно, что подобный подход, в случае его реализации, будет связан с достаточно серьезными проблемами обеспечения управляемости новым муниципальным образованием, которые, как показывает мировой опыт, требуют значительных усилий по их решению.

С другой стороны, развиваются естественные процессы формирования моноцентрических агломераций вокруг крупных городов, отражающие усиление взаимосвязи городского ядра с окружающими территориями на основе маятниковых миграций, экономических связей, процессов субурбанизации и т.п. Организационным механизмом агломерирования в данном случае выступает межмуниципальное сотрудничество в различных формах. Определенный опыт подобной деятельности накоплен в г. Твери, где организовано взаимодействие с органами местного самоуправления Калининского и Рамешковского районов. Сотрудничество развивается в таких сферах, как транспортное обслуживание, уборка мусора, здравоохранение, образование, физическая культура, производство и сбыт сельскохозяйственной продукции. Для обеспечения реализации соглашения о сотрудничестве между администрациями города Твери, Калининского и Рамешковского районов Тверской городской Думой была утверждена городская целевая программа «Межмуниципальное сотрудничество на 2006–2008 годы». Аналогичные программы, направленные на решение общих задач межмуниципального сотрудничества, были приняты и в обоих пригородных районах.

Сходные процессы стали происходить и в рамках Челябинской агломерации. Организуется взаимодействие города с пригородными муниципалитетами по вопросам производства и сбыта сельскохозяйственной продукции. Прорабатываются возможности сотрудничества и в других направлениях, в частности по водоснабжению и утилизации твердых бытовых отходов. Начала функциони-

ровать рабочая группа, включающая главных архитекторов входящих в агломерацию муниципалитетов и заместителей руководителей муниципальных образований по экономическим вопросам. Целью данной группы является согласование генеральных планов развития муниципальных образований. Ведется подготовительная работа по созданию Совета агломерации.

Несколько по-другому ставятся акценты в стимулировании процессов агломерирования в Пермском крае. Здесь в качестве центрального момента рассматривается усиление транспортной доступности города для пригородных территорий, для чего предполагается развитие скоростных видов транспорта. Другие направления межмуниципального взаимодействия пока не получили развития.

3.7. Трансформация территориальной организации: выводы

Достаточно противоречивые процессы, происходившие в сфере территориальной организации местного самоуправления в 2007 г., позволяют сделать следующие выводы.

1. Законодательство о местном самоуправлении в сфере территориальной организации недостаточно адекватно отражает реальные условия функционирования местного самоуправления на территории страны. Чрезмерная жесткость требований унификации территориальной структуры существенно осложнила реализацию муниципальной реформы и негативно сказалась на потенциале развития местного самоуправления. В частности, она привела к созданию многочисленных нежизнеспособных поселений, не имеющих материальных, финансовых, кадровых предпосылок для решения вопросов местного значения, в которых, тем не менее, имеются выборные органы местного самоуправления. Причем, учитывая существующие тенденции в системе расселения, с течением времени данная проблема, скорее всего, будет еще более обостряться, несмотря на вложение ресурсов в повышение кадрового и организационного потенциала местного самоуправления.

2. Хотя потребность в изменении территориальной структуры ощущается во многих регионах, существующее законодательство

накладывает существенные ограничения на практические действия в данной сфере. Во-первых, предусмотренные законодательством формы трансформации муниципальной структуры достаточно ограничены и не охватывают всего спектра возможных вариантов. С этим, в частности, столкнулись власти Калининградской области в своей попытке преобразовать искусственно созданные городские округа в двухуровневую модель местного самоуправления. Также законодательно не урегулированы вопросы функционирования городских агломераций. Во-вторых, нежизнеспособные муниципалитеты не имеют существенных стимулов к организационному слиянию с более развитыми территориями. По имеющейся информации, именно они, а не финансово обеспеченные муниципальные образования, выступают против объединения. При этом потребность в упрощении механизмов трансформации территориальной структуры вступает в противоречие с федеральными гарантиями местному самоуправлению на всей территории страны.

В подобных условиях вероятно возникновение следующих негативных последствий:

- усиление потерь от неэффективного использования бюджетных средств на решение вопросов местного значения в нежизнеспособных муниципальных образованиях и усиление финансовых вливаний именно в эти, не самые перспективные территории, в то время как данные средства могли бы использоваться на поддержку развития в «точках роста»;
- сохранение устойчивой неспособности местной власти на ряде территорий обеспечить решение вопросов местного значения, что будет способствовать консервации практики передачи значительной части полномочий от поселений муниципальным районам, усиливать иждивенческие настроения местной власти, снижать ее ответственность перед населением и подрывать ее престиж в глазах избирателей;
- активизация уже начавшейся практики территориальных преобразований в неправовых формах, под административным давлением, для решения политических задач, а не в силу объективной необходимости.

При этом обращает на себя внимание ярко проявившийся в 2007 г. феномен общественного сознания, оказывающий существенное влияние на ход преобразования территориальной структуры. Решения, принятые в результате волеизъявления населения, рассматриваются как легитимные даже в том случае, если они выходят за рамки либо осуществляются в иных формах, чем предусмотрено федеральным законодательством.

3. Новой тенденцией в ходе муниципальной реформы стала активизация процессов организационного оформления городских агломераций. В данной сфере происходит борьбы двух подходов. С одной стороны, городские агломерации представляются искусственными образованиями, созданными «сверху» для решения задач развития страны и отражающими тенденцию к дальнейшей централизации власти и усилению планового начала в экономике. С другой стороны, агломерации рассматриваются как результат естественного развития городов, перетекания города за свои границы, создающий условия для усиления взаимозависимости и активизации взаимодействия городского ядра с пригородными территориями в форме межмуниципальной кооперации. На практике можно наблюдать реализацию как первого, так и второго подхода, хотя первый вариант можно рассматривать как преобладающий. Однако его реализация ограничивается из-за отсутствия законодательного регулирования данного вопроса, а также противодействия муниципальных образований столь явному ущемлению их самостоятельности.

4. Организация и финансирование решения вопросов местного значения поселений

4.1. Законодательное регулирование и практика внедрения бюджетного финансирования поселений

Одним из принципиальных отличий муниципальных образований поселенческого уровня, созданных на большей части территории страны, от ранее существовавших субмуниципальных структур (сельсоветов, волостей, сельских округов и т.п.) является наличие местного бюджета. И хотя в рамках переходного периода допускается финансирование вновь созданных поселений на основе сметы доходов и расходов, во многих регионах на поселенческом уровне обеспечивается формирование местных бюджетов.

Федеральным законодательством за уровнем поселений закреплены собственные доходные источники: как местные налоги, так и отчисления от федеральных налогов и сборов. При этом налоговая система Российской Федерации включает в себя два местных налога – земельный налог и налог на имущество физических лиц – и оба они закреплены за поселениями. Поселениям также поступает 10% налога на доходы физических лиц, 30% сельскохозяйственного налога, некоторые виды государственных пошлин. Налоговые отчисления по единым нормативам дополнительно могут быть закреплены за поселениями на региональном либо районном уровне. Наиболее значимым неналоговым доходом поселений является арендная плата за землю. Изменение федерального законодательства, в соответствии с которым зачисляемая в бюджеты поселений доля доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, снижена со 100% до 50%, оказало существенное негативное влияние на финансовое положение многих муниципальных образований поселенческого уровня.

Бюджетным кодексом предусмотрен достаточно сложный, многовариантный механизм выделения межбюджетных трансфертов поселениям. Дотации поселениям могут предоставляться тремя возможными способами:

- с уровня субъекта Федерации – на основе подушевых трансфертов (с 2008 г. – на основе подушевых трансфертов либо выравнивания бюджетной обеспеченности);
- муниципальными районами, которым субъект Федерации передает данное полномочие и субвенции на его финансирование, также в расчете на одного жителя, при этом законом субъекта Федерации определяется порядок (методика) расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям;
- муниципальными районами за счет собственных бюджетных средств, при этом порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района также устанавливается законом субъекта Федерации.

Однако на переходный период 100% дотаций поселениям могут распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов.

Дотации могут заменяться дополнительными нормативами налоговых отчислений, причем в Бюджетном кодексе предусмотрено использование для этой цели только нормативов отчислений от подоходного налога, но на переходный период данное ограничение не действует. Кроме того, поселениям могут предоставляться субсидии как из бюджета субъекта Федерации, так и из бюджета муниципального района. При условии передачи государственных полномочий на уровень поселений им предоставляются субвенции на финансирование данных полномочий либо непосредственно из бюджета субъекта Федерации, либо из бюджета муниципального района в том случае, если государственное полномочие по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений передано на районный уровень. В то же время, при наличии соответствующего законодательного регулирования на уровне субъекта Федерации, поселения с высокой бюджетной обеспеченностью выплачивают отрицательный трансферт в региональный бюджет.

Общая проблема организации финансирования муниципальных образований в рамках муниципальной реформы – жесткое закрепление полномочий при отсутствии механизма гарантированного финансирования их исполнения³⁸ – наиболее остро проявляется именно на уровне поселений. В то же время в процессе перехода к бюджетному финансированию поселений возникли многочисленные специфические проблемы и трудности, которые с разной степенью успешности решаются в различных регионах.

Во-первых, проблемы связаны с существенной дифференциацией финансового положения поселений (в первую очередь сельских) и факторов, его определяющих. Так, например, даже в достаточно экономически развитой Челябинской области бюджетные доходы городских округов до предоставления межбюджетных трансфертов различаются в 10 раз, доходы муниципальных районов – в 3 раза, доходы городских поселений – в 12 раз, в то время как доходы сельских поселений – в 278 раз³⁹. Очевидно, что наличие нескольких сотен муниципальных образований поселенческого уровня, доходы которых отличаются в сотни раз, существенно осложняет для субъектов Федерации вопросы финансового выравнивания.

³⁸ Нам представляется, что выход в данном случае связан не с установлением нормативов финансирования решения вопросов местного значения как основы распределения межбюджетных трансфертов, на чем настаивают многие политики и эксперты. Данный вариант является тупиковым, поскольку приведет к воспроизводству проблемы нефинансируемых мандатов и еще более ослабит стимулы к развитию поселений. В целом проблема не имеет простого решения. Необходимо усилить гибкость всей муниципальной организации, включая отказ от жесткого регулирования территориальных основ местного самоуправления, увеличение роли местных налогов, более гибкий подход к трактовке того, что является решением вопроса местного значения на муниципальном уровне и т.п.

³⁹ Соответствующие данные приводились в рамках круглого стола, проведенного 14 августа 2007 г. в г. Челябинске Ассоциацией сельских поселений Российской Федерации и Ассоциацией муниципальных образований по вопросу объединения поселений, и включены в его стенограмму (Стенограмма круглого стола «Местное самоуправление как ресурс развития страны», посвященного проблематике муниципальных образований, не имеющих достаточной налоговой базы и рекомендуемых к присоединению к другим муниципальным образованиям. Челябинск, 14 августа 2007 года. С. 17).

Примеры радикальных различий в структуре доходов сельских поселений трех субъектов Федерации представлены в *табл. 4.1*.

Во-вторых, на поселенческом уровне отсутствуют квалифицированные кадры финансистов, необходима их профессиональная подготовка. Особенно актуальна данная проблема с учетом того, что, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и к руководителю финансового органа местной администрации», к руководителю финансового органа поселения предъявляются достаточно жесткие требования в части квалификации – наличие высшего профессионального образования либо ученой степени в сфере экономики, а также опыта работы в органах государственной или муниципальной власти либо в организациях, связанных с экономикой и финансами, не менее одного года.

В-третьих, используя полномочия по распределению межбюджетных трансфертов, муниципальные районы стремятся обеспечить подчиненность муниципалитетов нижнего уровня, применяя для этого не только административный, но и финансовый ресурс.

В результате реальные бюджетные полномочия поселений оказались достаточно существенно ограничены даже в тех регионах, которые декларировали полное внедрение муниципальной реформы. Так, во многих случаях полномочия по формированию, исполнению и контролю за исполнением бюджета поселения передаются по соглашениям на районный уровень. Межбюджетные трансферты в основном являются целевыми, что приближает бюджетное финансирование к сметному. Причем в ряде случаев даже дотации носят целевой характер, что напрямую противоречит бюджетному законодательству. Наблюдаются случаи корректировки объема дотаций в сторону снижения в ситуации, когда поселение получает дополнительные налоговые и неналоговые доходы, что также запрещено федеральным законом.

Еще одной проблемой является обеспечение финансового выравнивания поселений. Значительное число муниципальных образований поселенческого типа, существенная дифференциация их фи-

нансового положения, низкая квалификация финансовых специалистов, передача большого объема полномочий в данной сфере на районный уровень – все это создает серьезные трудности в обеспечении сопоставимости объема ресурсов для решения вопросов местного значения в различных муниципальных образованиях даже в рамках одного региона. В ходе полевых исследований выявлены случаи, когда бюджетные доходы поселений сопоставимого размера, но относящихся к разным муниципальным районам, после выравнивания отличалась на порядок. Особенно характерна подобная ситуация для тех регионов, где выравнивание в основном осуществляется за счет собственных доходов муниципальных районов. При этом на региональном уровне обычно отсутствует систематический мониторинг данного вопроса, а если он и проводится, то не оказывает существенного влияния на процесс принятия решений.

4.2. Мобилизация налоговых доходов: примеры лучшей практики и имеющиеся проблемы

В то же время переход к бюджетному финансированию позволил выявить дополнительные резервы мобилизации доходов в местный бюджет. В основном это относится к поимущественным налогам и арендным платежам, хотя некоторые поселения стремятся воздействовать и на поступление подоходного налога.

В основном деятельность по мобилизации доходов от местных налогов осуществляется по следующим направлениям.

1. *Проведение инвентаризации объектов недвижимости, подлежащих налогообложению.* В ходе этой работы выявляются все объекты, информации о которых нет в базах данных, а именно объекты, на которые не оформлены права собственности либо правоустанавливающие документы утеряны, незарегистрированные объекты незавершенного строительства и т.п.

2. *Работа с населением для обеспечения регистрации собственниками незарегистрированных объектов недвижимости, стимулирования своевременной уплаты налога.* Так, достаточно активно работа в данном направлении проводится в сельских поселениях Аргаяш, Бродокалмак и в Сатском городском поселении Челябин-

ской области. В этих поселениях старшие по улице рассказывают жителям о том, зачем нужно платить налоги; а если у человека есть основания получить льготу по налогу, старшие по улице помогают ему написать заявление о предоставлении льготы. Администрация Восточного сельского поселения Хабаровского края использует для взаимодействия с налогоплательщиками такие инструменты, как закупка и бесплатная раздача районной газеты «Сельская новь», где содержится информация по уплате местных налогов; привлечение активистов Совета ветеранов для доведения до жителей необходимых сведений; развешивание объявлений; оповещение через предприятия; также в данном процессе участвуют сами работники администрации.

3. *Доставка налоговых уведомлений налогоплательщикам.* В отдельных территориях налоговые органы не направляют налоговые уведомления по почте, а отдают их главам поселений, чтобы те организовали доведение их до налогоплательщиков – физических лиц. Это позволяет обеспечить гарантированное получение налогоплательщиками уведомлений, а также сконцентрировать более полную информацию о налогоплательщиках на уровне поселений, усилить работу с населением по мобилизации налоговых доходов, способствует исправлению ошибок в данных о налогоплательщиках.

4. *Работа с неплательщиками.* В частности, при обращении в местную администрацию по различным вопросам от жителя могут потребовать подтверждения уплаты налогов в местный бюджет.

В ряде поселений были отменены ранее установленные льготы по имущественным налогам либо выявлены налогоплательщики, необоснованно пользующиеся льготами, что также привело к дополнительным налоговым поступлениям, иногда значительным.

Однако в целом подобная деятельность на поселенческом уровне не поддается однозначной оценке. С одной стороны, она позволяет увеличивать налоговые поступления в местный бюджет, причем в отдельных случаях рост оказывается весьма существенным. Так, Восточное сельское поселение удвоило поступления от поимущественных налогов, их доля в доходах местного бюджета по плану на 2007 г. составила почти 37%. В Парижском поселении Че-

лябинской области налоговые и неналоговые доходы в 2006 г. в целом выросли более чем в два раза по сравнению с планом 2006 г. и почти в пять раз по сравнению с фактом 2005 г., также в основном за счет поимущественных налогов⁴⁰. Однако, с другой стороны, она не согласована с установленной системой администрирования данных налогов и фактически призвана за счет ресурсов поселений компенсировать неэффективность существующего в данной сфере механизма.

Изначальный конфликт заложен в том, что местные по своему характеру налоги полностью администрируются на федеральном уровне, причем механизм данного администрирования является достаточно сложным и громоздким. По федеральному законодательству администрирование поимущественных налогов (налога на имущество физических лиц и земельного налога) отнесено к компетенции налоговых органов. Процесс администрирования поимущественных налогов организован следующим образом.

Учет налогоплательщиков, земельных участков и объектов недвижимости осуществляют уполномоченные федеральные структуры или их территориальные подразделения. В частности, технический учет земельных участков осуществляется в едином государственном реестре земель (ГКЗ), объектов капитального строительства – в едином государственном реестре объектов капитального строительства (ЕГРОКС). Полномочия по ведению этих реестров возложены на территориальные управления Роснедвижимости и ФГУ «Кадастровая палата», которые являются организациями, подведомственными центральному аппарату Федерального агентства кадастра недвижимости. При этом содержащаяся в данных реестрах информация о правах на объекты недвижимости и субъектах этих прав носит исключительно справочный характер, и не может быть

⁴⁰ «Плюсы и минусы реформы местного самоуправления. Что нужно поселениям 21 века для устойчивого развития». Первые слушания Общественной палаты Челябинской области. Сборник материалов. Челябинск, февраль 2007 г. С. 43. При этом необходимо учитывать, что рост по сравнению с фактом 2005 г. может объясняться не только собственными усилиями поселения, но и позитивным воздействием изменения налоговой базы по земельному налогу (переходом к кадастровой оценке).

использована для целей налогообложения. Официальным источником данной информации являются Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним (администраторы – территориальные органы Федеральной регистрационной службы, подведомственной Министерству юстиции РФ) и Единый государственный реестр налогоплательщиков (администратор – Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы, подведомственные Министерству по налогам и сборам РФ).

База данных налоговых органов формируется на основе информации, предоставляемой органами Росрегистрации и Роснедвижимости, причем согласование данной информации может носить итеративный характер, а также данных из отделов ЗАГС и органов социальной защиты. Актуализировав имеющуюся базу, налоговые органы производят начисление налогов, готовят уведомления о начисленных суммах налогов и направляют эти уведомления налогоплательщикам по почте. После получения налогового уведомления налогоплательщик обязан уплатить налог в установленные сроки. В случае неуплаты налога налоговыми органами ему направляется требование об уплате налога. Требование должно быть вручено лично или направлено по почте заказным письмом.

В случае если в реестрах содержится ошибочная информация об объектах недвижимости, о вещных правах на эти объекты и/или о субъектах этих прав, налоговые органы не могут самостоятельно внести исправления в свои базы. Это должны сделать структуры, ответственные за ведение реестров объектов недвижимости или прав на объекты недвижимости. После этого все этапы обмена информацией между регистрирующими и налоговыми органами повторяются. При этом процедуры внесения изменений в реестры не до конца урегулированы федеральным законодательством и по-разному трактуются на местах.

Практика функционирования данного механизма администрирования местных налогов выявила, что в силу сложности организации администрирования поимущественных налогов, в целом, и недоработок созданной системы, в частности, он не позволяет обеспечивать максимизацию налоговых поступлений силами налоговых органов. В ряде поселений, особенно на начальных

этапах муниципальной реформы, поимущественные налоги собирались лишь с 30–50% объектов недвижимости. В этих условиях полномочия по налоговому администрированию на практике в значительной своей части либо добровольно выполняются, либо насильственно передаются органам местного самоуправления поселений, где возникают прообразы собственных налоговых служб.

Пожалуй, наиболее ярким в данном контексте является пример Сатского городского поселения Челябинской области. Органы местного самоуправления в этом поселении не только сами ведут реестр объектов недвижимости, в котором содержатся данные о собственниках недвижимого имущества и информация об объектах недвижимости, но и рассчитывают сумму налога в том случае, если налоговые органы по какой-либо причине не выполнили данную функцию, а также используют неформальные методы принуждения собственника к уплате налога (хотя формально при отсутствии налогового уведомления налогоплательщик не обязан это делать). Фактически можно сказать, что здесь неформально существует резервная налоговая служба, дублирующая действия официальных налоговых органов, если они не справляются со своими обязанностями.

Однако не во всех случаях органы местного самоуправления считают выгодным для себя компенсировать недостаточную эффективность работы налоговых органов. Так, глава Савинского сельского поселения Пермского края отказался осуществлять доставку налоговых уведомлений по земельному налогу мелким налогоплательщикам, считая это экономически невыгодным. По его оценкам, это потребовало бы двух человеко-месяцев рабочего времени.

Не отработан и механизм взаимодействия налоговых органов с муниципальными образованиями.

В соответствии с ч. 4 ст. 391 Налогового кодекса РФ, налоговая база для каждого налогоплательщика, являющегося физическим лицом, определяется налоговыми органами на основании сведений, которые представляются в налоговые органы органами, осуществляющими ведение государственного земельного кадастра, органами, осуществляющими регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и органами муниципальных образований. Полномочия

органов местного самоуправления в данном процессе Налоговым кодексом не раскрываются, однако в ч. 12 и ч. 13 ст. 396 указывается, что информация должна быть представлена до 1 февраля, и сведения должны представляться по формам, утвержденным Министерством Финансов РФ.

Подобная форма была определена приказом Министерства Финансов РФ № 47н от 23 марта 2006 г. «Об утверждении формы «Сведения о земельных участках, расположенных в пределах муниципального образования» и рекомендаций по ее заполнению». Рекомендациями предусмотрено, что сведения о земельных участках, расположенных в пределах муниципального образования, заполняются органами муниципальных образований на основании актов о выделении (предоставлении) земельного участка. Форма предоставления данных сведений также не оставляет сомнений в том, что речь идет о тех участках, по которым имеются правоустанавливающие документы, кадастровые номера и т.п. Обязательства органов местного самоуправления по предоставлению информации в налоговые органы содержатся также в Постановлении Правительства РФ от 12 августа 2004 г. № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов». В соответствии с данным постановлением финансовые органы местных администраций предоставляют в налоговые органы информацию об установленных в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления налоговых льготах по категориям налогоплательщиков. Кроме того, в соответствии со статьей 58 Налогового кодекса, местные администрации вправе принимать денежные средства в счет уплаты налогов у налогоплательщиков—физических лиц при отсутствии на территории соответствующего муниципального образования отделения банка, через которое могут уплачиваться налоги.

Соответственно, не урегулированная нормативно-правовыми актами деятельность органов местного самоуправления в сфере налогового администрирования не дает полноценных результатов и во

многим дублирует действия налоговых органов. Так, выявленная органами местного самоуправления информация о потенциальных налогоплательщиках не может эффективно использоваться в рамках существующей системы налогового администрирования. Органы местного самоуправления могут лишь применять различные методы воздействия на жителей (в т.ч. с использованием административного ресурса) с целью мобилизации налоговых доходов. Аналогична и ситуация с борьбой с неплательщиками налогов. Налоговые органы не предоставляют в муниципальные образования информацию о налоговой недоимке в разрезе налогоплательщиков. Тем самым местные власти вынуждены использовать неформальные методы получения данной информации.

Мобилизация доходов в бюджеты поселений осуществляется также за счет неналоговых доходов, в результате упорядочивания аренды земли. Некоторые поселения стремятся воздействовать на предпринимателей в направлении легализации оплаты труда для повышения подоходного налога. Однако в большинстве случаев подобная работа осуществляется на более высоких управленческих уровнях.

4.3. Бюджетное финансирование и приоритеты муниципальной политики

Одним из принципиальных отличий бюджета от сметного финансирования является возможность сконцентрировать ресурсы на тех направлениях развития, которые являются приоритетными для местного сообщества. Очевидно, что на настоящий момент это преимущество реализуется не во всех случаях. Для того, чтобы оно проявилось на практике, необходимо, чтобы выполнялись по меньшей мере следующие условия:

- формирование местного бюджета должно осуществляться на уровне поселения, а не передаваться муниципальному району;
- необходимо наличие ресурсов сверх того минимума, распределение которого фактически предопределено ситуацией в муниципальном образовании;

- у руководства муниципального образования должно сложиться понимание того, что цель бюджетной политики – это не финансирование сложившейся бюджетной сети, а реализация наиболее насущных приоритетов развития поселения.

Данные условия выполняются далеко не во всех случаях. Тем не менее во многих муниципальных образованиях именно возможность маневрирования ресурсами рассматривается как одна из наиболее привлекательных характеристик муниципальной реформы. Причем приоритеты у муниципальных образований различны. Как видно из *табл. 4.2*, в рассматриваемых регионах наибольшие бюджетные ресурсы концентрируются в двух сферах – жилищно-коммунальное хозяйство (в первую очередь благоустройство) и культура. Однако распределение средств между этими двумя направлениями в различных поселениях принципиально различается. Так, расходы на ЖКХ колеблются от 2 до 43,7%, расходы на культуру – от 6,2 до 45,3%. При этом, например, по информации главы Савинского сельского поселения Пермского края расходы на благоустройство поселения по сравнению с периодом сметного финансирования увеличились более чем в пять раз. Это особенно важно для поселений, находящихся в непосредственной близости от крупных городов, которые оказываются затронутыми процессом урбанизации и постепенно начинают предоставлять услуги, характерные для городской среды. В других поселениях приоритетом являлось восстановление предоставления услуг социально-культурного характера, которые ранее не предоставлялись на данных территориях.

В условиях, когда опыт поселений в формировании бюджетов невелик, и их реальная автономия в данной сфере существенно ограничена, в качестве средств, которыми поселение действительно может самостоятельно распоряжаться, в основном рассматриваются сверхплановые доходы. Так, в Парижском поселении Челябинской области за счет этих доходов были выделены средства на ремонт дороги, проведение водопровода, приобретение фонарей для уличного освещения, ремонт детского сада, проектирование первой оче-

реди газопровода⁴¹. В Аргаяшском сельском поселении был приобретен автогрейдер для очистки дорог, построено две детские площадки, фонтан, отремонтировали площадь и т.п.⁴² Из данного перечня очевидно, что в большинстве случаев сверхплановые доходы тратятся на решение самых неотложных проблем поселений, а также на те направления, реализация которых позволяет получать наиболее наглядные для жителей результаты.

4.4. Привлечение дополнительных ресурсов для решения вопросов местного значения

В соответствии с Бюджетным кодексом, исполнение расходных обязательств муниципального образования должно осуществляться только за счет средств местного бюджета. Однако на практике решение вопросов местного значения осуществляется с привлечением средств и трудового вклада местного сообщества: в первую очередь местных предпринимателей, но также и населения муниципального образования.

Привлечение предпринимателей к решению вопросов местного значения является практически повсеместным явлением, однако осуществляется в различных масштабах. В большинстве поселений за счет средств предпринимателей организуется проведение праздников и других социально значимых мероприятий, причем предприниматели сами закупают необходимые для этого товары и услуги. Подобные расходы не являются значительным бременем для бизнеса и рассматриваются как естественный вклад в жизнь местного общества.

Однако в некоторых регионах выборы с предпринимателей даже на поселенческом уровне носят систематический характер и являются значительным источником средств для решения вопросов

⁴¹ «Плюсы и минусы реформы местного самоуправления. Что нужно поселениям 21 века для устойчивого развития». Первые слушания Общественной палаты Челябинской области. Сборник материалов. Челябинск, февраль 2007 г. С. 32.

⁴² Стенограмма круглого стола «Местное самоуправление как ресурс развития страны», посвященного проблематике муниципальных образований. 14 августа 2007, г. Челябинск. С. 12.

местного значения. Так, в ряде поселений Хабаровского края подобные средства эквивалентны 20 и более процентам местного бюджета. Они предоставляются либо в форме добровольных пожертвований в местный бюджет, либо как непосредственное финансирование товаров, работ и услуг, используемых для решения вопросов местного значения.

Обычно средства предпринимателей привлекаются на следующие цели:

- благоустройство территории, прилегающей к соответствующему предприятию, включая обеспечение уличного освещения (при этом вся территория поселения может быть разделена между предприятиями для осуществления благоустройства);
- обустройство мест отдыха;
- ремонт объектов социальной сферы: домов культуры, стадионов;
- ремонт и содержание дорог;
- ремонт объектов ЖКХ (например, ливневой канализации);
- создание памятников, мемориалов;
- помощь образовательным учреждениям (компьютерные классы).

Организационные формы привлечения предпринимателей к решению вопросов местного значения различны. В некоторых поселениях действует совет руководителей предприятий либо совет предпринимателей, на котором обсуждаются направления сотрудничества с муниципальной властью. Иногда предприниматели сами выбирают одно или несколько направлений, в которые они готовы вкладывать ресурсы в соответствующем году, и решают вопросы распределения финансового бремени. Однако есть и другие примеры, когда для получения средств от предпринимателей используется административный ресурс. Так, решение о выделении земельных участков и возможность участия в предоставлении муниципальных услуг определяется с учетом вклада в решение вопросов местного значения. По признанию отдельных руководителей поселений, в результате конфликтов по вопросам привлечения средств на муниципальные нужды некоторые предприниматели уводили свой бизнес с территории поселения. Однако это не рассматривалось руководителями поселений как аргумент в пользу прекращения «муниципаль-

ного рэкета», поскольку приоритетным для них было удовлетворение потребностей жителей любыми доступными методами.

Средства и 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.

Самообложение населения в соответствии с механизмами, предусмотренными Федеральным законом 131-ФЗ, распространения не получило. В основном сбор средств с населения осуществляется так же, как это было до муниципальной реформы: самообложение вводится без проведения референдума; сумма платежа устанавливается не с жителя, а со двора; через местный бюджет данные средства не проходят. Средства самообложения направляются в первую очередь на:

- благоустройство, в т.ч. очистку колодцев, отлов бродячих собак и т.п.;
- помощь в организации похорон и погорельцам;
- первичные меры пожарной безопасности.

4.5. Проблемы имущественного обеспечения решения вопросов местного значения

Имущественное обеспечение решения вопросов местного значения является одним из наиболее болезненных вопросов реализации муниципальной реформы, в первую очередь на уровне поселений. На ход его решения в 2007 г. оказывали влияние в первую очередь два фактора.

Первый фактор связан с особенностями законодательного регулирования процесса разграничения имущества между муниципальными образованиями в ходе реформы. Федеральным законодательством еще в конце 2005 г. был определен порядок разграничения имущества между муниципальными районами и вновь образованными поселениями. Было установлено, что подобное разграни-

чение 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»⁴³. Однако на поселения, существовавшие до начала муниципальной реформы, данный порядок распространен не был⁴⁴. Причем этот вопрос не был решен и в ходе внесения последних поправок в соответствующее законодательство осенью 2007 г.⁴⁵. Тем самым для передачи имущества, необходимого для решения вопросов местного значения, данным муниципальным образованиям, оно должно пройти процедуру государственной регистрации. Проблема осложняется еще и тем, что по многим объектам муниципальной собственности отсутствуют документы об инвентаризации имущества, а также правоустанавливающие документы, без чего невозможно определить состав собственности, которая должна быть передана на уровень поселений, а также осуществить ее государственную регистрацию.

⁴³ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, ст. 154, п. 11.1

⁴⁴ Возможно, законодатель предполагал, что если муниципальное образование существовало до начала муниципальной реформы, оно должно было быть наделено необходимым имуществом, и данная проблема не является актуальной. Однако на практике это не так. Формально существовавшие муниципалитеты поселенческого уровня в большинстве своем не имели ни местного бюджета, ни муниципальной собственности.

⁴⁵ По мнению специалистов в сфере муниципального права, данная процедура может в этом 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 редакцией Э. Маркварта – Москва, 2007. С. 12–13). Однако в ходе проведенного исследования не удалось выявить случаи подобного применения законодательства.

Сложность возникающих проблем можно проиллюстрировать на примере Хабаровского района Хабаровского 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 поселений⁴⁶. Очевидно, что в условиях, когда поселения решают все вопросы местного значения, предусмотренные Законом 131-ФЗ, их имущественное обеспечение оказывается явно недостаточным.

Возникают вопросы и в связи с тем, кто должен проводить соответствующие процедуры инвентаризации, подготовки к государственной регистрации и т.п., и каким образом обеспечить их своевременное осуществление. С одной стороны, на настоящий момент данное имущество принадлежит муниципальному району, и все эти действия должны быть осуществлены органами местного самоуправления района. С другой стороны, субъектом, заинтересованным в передаче имущества, являются органы местного самоуправления поселений. Поэтому нередки случаи, когда поселения самостоятельно занимаются инвентаризацией имущества на своей территории, восстановлением отсутствующей документации и т.п. Однако даже по тем объектам, по которым все необходимые документы подготовлены, районные власти, не заинтересованные в разграничении имущества, могут не осуществлять его регистрацию и, тем самым, затягивать передачу. Поэтому затягивание процессов разграничения собственности нельзя рассматривать только как проблему недостатка организационных и финансовых ресурсов для осуществления определенных технических действий, она может носить не просто технический, но политический характер.

⁴⁶ См.: Рагозина Л. Практика реализации Федерального закона № 131 в части перераспределения и разграничения государственной и муниципальной собственности // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности..., с. 33.

Второй фактор связан с неопределенностью в разграничении вопросов местного значения между уровнем муниципального района и уровнем поселения, возникшей в результате внесения поправок в первоначально сформированный в Законе 131-ФЗ перечень вопросов местного значения. У поселений и муниципальных районов возникли фактически дублирующие полномочия по вопросам культуры, физкультуры и спорта, молодежной политики и т.п. (хотя формальные различия в формулировках соответствующих вопросов местного значения были сохранены). В соответствии с принципами, заложенными в основу муниципальной реформы, разграничение собственности должно следовать за распределением полномочий между различными уровнями власти. Законодательство не содержит дополнительных критериев определения принадлежности того или иного объекта собственности в условиях неопределенности разграничения полномочий. Соответственно, подобные вопросы на практике решаются либо на основе договоренностей, либо – использования административного ресурса. В результате приобрела распространение практика сохранения в собственности муниципальных районов спорных объектов имущества, которые необходимы для решения вопросов местного значения поселений. Особенно это характерно для объектов собственности в сфере культуры, а также физической культуры и спорта. Так, в сфере культуры поселениям могут быть переданы сельские клубы, а все остальные объекты – остаться в собственности района. Очевидно, что в наибольшей мере от этого страдают районные центры, на территории которых в основном находятся подобные спорные объекты.

4.6. Особенности организации решения вопросов местного значения на уровне поселений

Создание множества мелких муниципальных образований обострило проблему потерь от недостаточного масштаба при решении вопросов местного значения. Однако в ходе реформы предполагалось, что компенсация данных потерь будет возможна в результате того, что:

- полномочия по организации предоставления услуг, обеспечивающих наибольшую экономию на масштабе, будут сосредоточены на уровне муниципальных районов;
- поселения будут использовать механизмы межмуниципальной кооперации для повышения эффективности своей деятельности;
- на уровне поселений будут задействованы дополнительные механизмы мобилизации потенциала местного сообщества, которые позволят компенсировать возникающие потери.

На основе исследования ситуации с реализацией муниципальной реформы можно сделать следующие выводы о практической реализации данных предположений.

Во-первых, опыт организации решения вопросов местного значения выявил, что невозможно осуществить единое для всей страны оптимальное разграничение полномочий между муниципальными районами и поселениями, обеспечивающее эффективное использование ресурсов в данной сфере. Наиболее ярко эта проблема проявилась на сегодняшний день в сфере сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов. Данная сфера рассматривается как классическая с точки зрения демонстрации различной роли эффекта масштаба при организации предоставления услуг. Считается, что сбор и вывоз мусора может вполне эффективно осуществляться децентрализованно, в рамках небольших организаций, обслуживающих локальные рынки. Данная сфера является конкурентной и не обладает явно выраженной экономией на масштабе. Что касается процессов утилизации, то они требуют высокого технологического оснащения, учета экологических последствий данной деятельности. Тем самым здесь совершенно другие требования к масштабам предоставления услуг.

Российское законодательство о местном самоуправлении адекватно отразило рассмотренный подход к данному вопросу, закрепив за поселениями организацию сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, а за муниципальными районами – организацию утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Однако в ходе реализации реформы выявилось, что эффект масштаба совершенно по-разному действует на различных территориях. При высокой

плотности населения, территориальной близости населенных пунктов, развитой дорожной сети утилизацию и переработку бытовых отходов и с экономической, и с социальной точки зрения действительно предпочтительно концентрировать на верхних уровнях муниципального управления. Однако на территориях с низкой плотностью населения, значительной территориальной разбросанностью населенных пунктов все эти позитивные эффекты сходят на нет. В условиях, когда транспортное плечо до свалки (полигона) составляет несколько десятков километров, вывоз мусора к официально установленным местам утилизации оказывается экономически неоправданным. При этом органы местного самоуправления муниципального района не имеют никаких стимулов к учету интересов поселений в данном вопросе⁴⁷: все дополнительные затраты на компенсацию нерациональных транспортных расходов должны осуществляться за счет бюджетов поселений либо местных жителей. В результате в лучшем случае поселения создают свои свалки, за которыми не осуществляется никакого официального контроля, а в худшем – мусор выбрасывается в вообще не предназначенных для этого местах: в лесных массивах, на обочинах автомобильных дорог и т.п. Это имеет существенные негативные экологические последствия и снижает привлекательность территорий, в т.ч. с точки зрения их рекреационного потенциала.

Во-вторых, надежды на активное использование механизмов межмуниципальной кооперации пока не оправдались. Необходимо учитывать, что межмуниципальное сотрудничество является достаточно сложным и конфликтным механизмом даже в развитых странах. Что касается России, то наряду с традиционными проблемами в данной сфере здесь возникают трудности, связанные с недостаточной эффективностью правовых механизмов принуждения к исполнению контрактов. Другими словами, органы местного самоуправления, вступившие в межмуниципальную кооперацию, не могут быть уверены, что их партнеры выполняют взятые на себя обязатель-

⁴⁷ Далеко не все муниципальные районы вообще имеют санкционированные свалки, но это уже другая проблема, не рассматриваемая в данной работе.

ства, и что правовые механизмы позволят им обеспечить реализацию своих интересов при нарушении достигнутых договоренностей.

Поэтому случаи совместного предоставления услуг различными муниципалитетами практически отсутствуют. Несколько более распространена практика, когда крупное муниципальное образование (например, городской округ) предоставляет определенные услуги окружающим сельским территориям, особенно в том случае, если там сезонно проживают многие городские жители (например, услуги скорой помощи в летнее время). Однако такие случаи также не являются широко распространенными, а организация оплаты подобных услуг одного муниципалитета другому вообще не отработана.

В-третьих, что касается возможности поселений задействовать дополнительные ресурсы, связанные с опорой на местное сообщество, то с этой точки зрения все муниципальные образования можно разделить на несколько групп.

Значительная часть поселений стремится копировать способы организации управления, характерные для гораздо более крупных структур: муниципальных районов, регионов и т.п. Это означает наличие аппарата управления, в рамках которого деятельность каждого муниципального служащего имеет четкую специализацию; обеспечение полного финансирования решения всех вопросов местного значения из бюджета поселения; организация в каждом поселении собственных муниципальных предприятий и т.п. Очевидно, что в подобной системе неизбежны существенные потери от недостаточного масштаба деятельности, постоянный дефицит бюджетных средств на решение вопросов местного значения, значительное бремя управленческих расходов и тому подобные негативные последствия. Руководство поселений в данном случае тратит основные усилия на работу с документами и участие в совещаниях, ощущая недостаток времени для общения с населением и реакции на его проблемы. Привлечение жителей к организации жизни местного сообщества либо вообще не осуществляется, либо рассматривается как неизбежное в условиях недостатка бюджетных средств зло. Отношения с предпринимателями либо не играют существенной роли в решении вопросов местного значения, либо строятся не на принци-

пах партнерства, а с использованием административного ресурса и механизмов «муниципального рэкета».

Еще одна возможная стратегия, игнорирующая интересы местного сообщества – минимизация собственных полномочий и ответственности перед населением, передача подавляющего числа полномочий на уровень муниципального района. В основном такой подход характерен для небольших и финансово слабых поселений, но наблюдаются случаи его реализации и во вполне жизнеспособных муниципальных образованиях. На первый план в данном случае выходят интересы аппарата управления – обеспечение его численности и доходов без реальных функций.

В то же время можно выделить две группы поселений, которые в своей деятельности действительно опираются на потенциал местного сообщества, однако мобилизация местного сообщества осуществляется в разных целях и с помощью различных механизмов.

Первая из этих двух групп осуществляет мобилизацию местного сообщества в первую очередь по политическим мотивам. Основной целью является борьба с районной властью, получение максимального объема полномочий, имущества и финансовых ресурсов, часто без учета того, способно ли поселение реально решать все вопросы местного значения и насколько это экономически оправданно.

Вторая группа, как представляется, является наиболее малочисленной. В ее рамках мобилизация местного сообщества происходит в основном для обеспечения решения вопросов местного значения и улучшения качества жизни в поселении. Политические аспекты мобилизации также присутствуют, однако они связаны в первую очередь с необходимостью создания условий для роста качества жизни. Судя по всему, для появления данной модели управления нужна комбинация достаточно уникальных условий, к которым можно отнести:

- наличие яркого муниципального лидера;
- высокий уровень образования руководства поселения;

- наличие экономической базы и перспектив экономического развития;
- наличие структурированного местного сообщества с различными группами интересов.

Рассмотрим два примера поселений, где система управления основывается на активном взаимодействии с местным сообществом. Обращает на себя внимание, что оба поселения существовали до начала муниципальной реформы и не относятся к вновь созданным.

Тополевское сельское поселение Хабаровского края

Поселение расположено на территории Хабаровского района, в непосредственной близости от г. Хабаровска. Состоит из трех населенных пунктов, численность населения – 7800 человек. Администрация поселения состоит из главы, 8 муниципальных служащих (включая 2 человек, исполняющих государственные полномочия) и 2 технических работников. Глава поселения имеет три высших образования. Предвыборная кампания проходила под лозунгом: «Мое село – мой дом родной!» На работу с бумагами глава поселения тратит не более часа в день, остальное время – на общение с людьми.

Стержнем, вокруг которого осуществлялась мобилизация местного сообщества, стал конкурс проектов, которые возможно было осуществить за счет областных грантов муниципальным образованиям в 2006 г. Предложение и отбор проектов осуществлялись с участием населения: в селе прошел гражданский форум, проводилось анкетирование. В результате из 15 предложений победило 4:

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

При этом средства, полученные за счет грантов, были достаточно ограниченными, 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, окра-

шивали построенные объекты, высаживали цветы и деревья. Пенсионеры организовали выставку народного творчества. Два раза в неделю в селе работает громкоговорящее радио, организация работы осуществляется на общественных началах, к этому проекту активно привлекается молодежь. В 2007 г. работа по получению грантов и мобилизации местного сообщества на реализацию проектов была продолжена.

В поселении, наряду с традиционным Советом ветеранов, работает Совет молодежи при Совете депутатов, создан также Совет предпринимателей. Совет молодежи состоит из 10 человек в возрасте от 14 до 25 лет. На совете рассматривалась программа муниципального образования в сфере молодежной политики. Молодежь также активно привлекается к делам местного сообщества: участвует в организации праздников, в благоустройстве территории (субботники, месячники по санитарной очистке, сами залили каток). Планируется также провести сход молодежи.

Особое внимание в поселении уделяется выстраиванию отношений с бизнес-сообществом. Работает Совет предпринимателей, проводится день предпринимателя. Подчеркивание ценности вклада предпринимателей в дела местного сообщества, судя по всему, является одним из базовых принципов муниципальной политики. Так, 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. Тем не менее на первоначальных этапах взаимодействие с бизнес-сообществом было достаточно конфликтным. Однако по мере того, как стало ясно, что политика нового 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 взаимо-

выгодного сотрудничества. Очередной совместный проект уже является достаточно масштабным – строительство очистных сооружений.

Обращает на себя внимание, что с опорой на местное сообщество решались те вопросы, которые не находили понимания у властей муниципального района. Так, район отказался выделить средства на ремонт Дома культуры, когда перед зимними холодами в нем рухнула крыша, утверждая, что такая ситуация типична для всех поселений. Также район не поддержал и проект строительства очистных сооружений.

Хомутининское сельское поселение Челябинской области

Поселение расположено на территории Увельского муниципального района, в 120 км от г. Челябинска. Поселение состоит из двух населенных пунктов, численность населения – 1563 человека. Основным работодателем является санаторий «Урал». В поселении добровольно была выбрана модель организации местного самоуправления, в соответствии с которой глава поселения избирается из состава представительного органа и возглавляет этот орган, а главой администрации является нанятый по контракту менеджер. В поселении также создан контрольный орган. Местная администрация состоит из 6 муниципальных служащих (включая 2 человек, исполняющих государственные полномочия) и 4 сотрудников технического персонала.

В селе регулярно проводятся сходы жителей. Издается собственная газета – «Хомутининские новости» (до 2001 г. – «Хомутининский вестник») – которая бесплатно распространяется среди населения. Редакция газеты работает на общественных началах, верстка осуществляется на собственном компьютере. В поселении действует ряд общественных организаций, такие как женский совет, клуб «Ветеран» и т.п. Они активно участвуют в работе с населением. Например, Женсовет организует работу по следующим направлениям:

- клуб молодой семьи «Домашний очаг»;
- женский клуб «Вера, Надежда, Любовь»;
- подростковый клуб;

– молодежный клуб «Поиск».

Кроме этого, Женсовет проводит отдельные акции, например: «В здоровом теле – здоровый дух», «Сам себе адвокат», «Помоги ближнему».

Одним из важнейших направлений взаимодействия с местным сообществом является вовлечение молодежи в дела поселения. Так, школьники старших классов занимаются созданием и администрированием сайта Хомутининского сельского поселения (www.homutinino.ru). На сайте можно получить информацию об истории села, написанной жителями, а также о последних новостях общественной жизни, включая события, происходящие в детском саду, школе, доме культуры, сельском музее, православном приходе. На сайте размещена также вся нормативная база муниципалитета, подробно представлена деятельность муниципальной власти.

Большинство культурных мероприятий проводятся за счет волонтерского труда жителей и частных поступлений. На общественных началах обеспечивается функционирование музея поселения, фонд которого насчитывает 180 единиц хранения. Экспозиции музея рассказывают об истории села: казачий быт, старинная утварь, рукоделие, природа села, хомутининская школа, колхоз имени Куйбышева, санаторий «Урал», отдел нумизматики, спорт, комната боевой Славы.

В Хомутинино функционирует общественный совет по стратегии и развитию поселения. В его состав вошли не только представители муниципальной власти, но и предприниматели, общественные лидеры, представители молодежи села (всего 42 человека). Решением муниципального совета утвержден план подготовки стратегии развития поселения (решение от 24.01.2007 год № 35/6). Местное сообщество вовлекается также в организацию бюджетного процесса в поселении. Этому способствует разработанная в поселении форма предоставления бюджета, позволяющая представлять бюджетную информацию в удобной и понятной для жителей форме. Пример представления информации о расходах бюджета Хомутининского сельского поселения приведен в *табл. 4.3*.

4.7. Выводы

Анализ организации и финансирования решения вопросов местного значения на уровне поселений позволяет сделать ряд выводов и поставить некоторые вопросы, принципиально важные для дальнейшего развития муниципальной реформы.

1. Результаты проведения муниципальной реформы в сфере организации и финансирования решения вопросов местного значения неоднозначны.

К основным позитивным последствиям реформы в данной сфере можно отнести:

- 1) появление стимулов у органов местного самоуправления поселений к мобилизации доходов от местных налогов;
- 2) возможности концентрации ресурсов на приоритетных направлениях муниципального развития в условиях перехода от сметного финансирования к бюджетному;
- 3) возможности использования потенциала мобилизации ресурсов местного сообщества для решения вопросов местного значения.

Однако данные позитивные последствия смогли реализоваться лишь в ограниченном числе муниципальных образований поселенческого типа. Основные причины ограниченности позитивного эффекта реформ можно свести к следующим:

- незначительность финансового, организационного, кадрового потенциала многих поселений, неспособность их органов местного самоуправления эффективно организовать решение вопросов местного значения;
- ограничение самостоятельности поселений как с районного, так и с регионального уровня, в т.ч. с нарушением положений действующего законодательства;
- неадаптированность положений федерального законодательства к наиболее эффективной реализации инициатив, возникающих на поселенческом уровне, и мобилизации ресурсов местного сообщества;

- отсутствие механизма распространения лучших практик организации решения вопросов местного значения на территории поселений.

2. В значительной части регионов федеральные налоговые органы плохо справляются с администрированием местных налогов, в результате чего поселения теряют свои потенциальные доходы. При этом сложившаяся нормативно-правовая и организационная система налогового администрирования не создает адекватных условий для участия администраций поселений в данном процессе, хотя по факту это участие достаточно активно. В результате происходит дублирование деятельности различных органов, нечетко определены сферы ответственности каждого из участников данного процесса и санкции за невыполнение своих функций, не организованы информационные потоки. Муниципальные образования не имеют информации, необходимой для мобилизации собственных доходов, в результате чего они вынуждены самостоятельно вести реестр налогоплательщиков, собирать информацию о недоимках и т.п. Выявлены случаи возникновения «дублирующего» налогового органа на муниципальном уровне. В то же время часть собственных функций налоговые органы фактически в приказном порядке перекладывают на местные администрации. Это касается, в частности, доставки налоговых уведомлений.

3. Судя по результатам проведенных исследований, изменение федерального законодательства не оказывает радикального влияния на структуру источников средств, используемых муниципальными образованияами для решения вопросов местного значения. Несмотря на отсутствие местных налогов с бизнеса, на практике предприниматели осуществляют финансирование жизнедеятельности местного сообщества, однако это происходит вне правового поля и может приобретать формы «муниципального рэкета», существенно нарушающего интересы бизнеса. Введение новых, достаточно зарегламентированных и затратных процедур организации самообложения фактически вывело и этот источник средств из правового поля, однако данный инструмент продолжает применяться в традиционных, привычных для местного сообщества формах.

В этих условиях очевидно, что объем и структура местных бюджетов далеко не всегда дают адекватное представление о реальном объеме средств, используемых на решение вопросов местного значения. Причем без проведения специального исследования невозможно определить, насколько велики отклонения: результаты исследования показали, что они могут составлять от долей процента до 20–25%.

Возникает вопрос, что является более предпочтительным: попытки разрушить реально сложившиеся механизмы мобилизации ресурсов местного сообщества для решения актуальных для него вопросов, что приводит не к исчезновению этих механизмов, а к выходу их из правового поля; либо признание наличия данных механизмов и обеспечение их правового регулирования, которое соответствовало бы сложившейся практике, но исключало явные злоупотребления. Последний вариант представляется более предпочтительным. В связи с этим целесообразно вернуться к обсуждению вопроса о составе местных налогов и степени самостоятельности муниципальных образований в их установлении.

4. В ходе исследования в рассматриваемой сфере были выявлены проблемы, для решения которых требуется разный временной горизонт и различная степень трансформации существующего законодательства.

К проблемам долгосрочного характера, пути решения которых в рамках существующей концепции муниципальной реформы не очевидны, можно отнести следующие:

- существенная дифференциация экономического положения, финансового и кадрового потенциала, перспектив развития поселений в условиях закрепления за ними единого перечня вопросов местного значения;
- невозможность обеспечить разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, эффективное вне зависимости от условий, в которых это разграничение реализуется (плотности населения, характера расселения, типа застройки и т.п.);

- неизбежные потери, связанные с недостаточностью масштаба решения вопросов местного значения на уровне поселений в рамках сложившейся системы расселения, и дальнейшее падение качества и доступности муниципальных услуг при попытках административного ограничения расходов ресурсов на эти цели.

Выявлены также следующие вопросы, решение которых требует серьезной дискуссии и значительных изменений в законодательстве, однако возможно в рамках существующей концепции муниципальной реформы:

- организация администрирования местных налогов;
- состав местных налогов и степень самостоятельности муниципальных образований в их установлении.

Наконец, есть резервы совершенствования существующего законодательства, которые могут быть осуществлены в краткосрочном периоде. Обсуждение данных вопросов неоднократно осуществлялось в муниципальном экспертном сообществе, однако соответствующие поправки так и не были внесены. К ним можно, в частности, отнести:

- необходимость упрощения механизмов самообложения населения;
- необходимость урегулировать в законодательстве механизм разграничения собственности между муниципальными образованиями, существовавшими до начала муниципальной реформы;
- предоставление возможности закрепления за муниципальными образованиями индивидуальных нормативов налоговых отчислений в счет дотаций, фиксированных на среднесрочный период и без ограничения состава налогов⁴⁸.

Недопустимым является продолжение практики внесения изменений в законодательство, предусматривающих в одно и то же

⁴⁸ Ограничение налоговых отчислений только подходящим налогом было снято на переходный период, до 1 января 2009 г., однако сохранено на период полного внедрения муниципальной реформы. Установление нормативов отчислений на среднесрочную перспективу возможно в рамках трехлетнего бюджета, однако не очевидно, что подобные отчисления не будут дифференцированы по годам, что с точки зрения создания стимулов к мобилизации налогов нежелательно.

время расширение перечня вопросов местного значения и сужение доходных источников местных бюджетов, что произошло в результате снижения доли поселений в доходах от аренды земли.

Серьезным источником повышения эффективности финансирования решения вопросов местного значения на уровне поселений является обеспечение контроля региональных властей за дифференциацией дотаций и субсидий поселениям в различных муниципальных районах, особенно в том случае, когда выравнивание поселений в основном осуществляется за счет собственных доходов муниципальных районов.

Таблица 4.1

Структура доходов бюджетов поселений, 2007 г., в %

	Налоговые доходы				Неналоговые доходы,				Безвозмездные перечисления	Итого доходов
	Всего, в т.ч.	налоги на прибыль	налоги на совокупный доход	налоги на имущество	Всего, в т.ч.	доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	прочие неналоговые доходы		
Пермский край										
Савинское СП	46	30,6	0,1	15,3	17,3	16,9	0,4	0	36,6	100
Большесосновское СП	27,2	23,1	0	4	3,2	2,8	0,4	0	69,6	100
Полозовское СП	8,4	3,6	0	4,8	1,4	0,5	0,9	0	90,2	100
Хабаровский край										
Анастасьевское СП	90,5	90,4	0	0,1	5,5	5,5	0	0	3,6	100
Восточное СП	91,1	54,5	0	36,7	1,3	0,5	0,8	0	5,7	100
Галкинское СП	49	39,4	0	9,6	16,4	15,3	1,1	0	34,6	100
В целом по бюджетам поселений в РФ	14,5	14	0,4	0,1	7,7	6,5	0	1,2	66,9	100

Таблица 4.2

Структура расходов бюджетов поселений, 2007 г., в %

	Расходы (без межбюджетных трансфертов)	Общегосударственные вопросы	Национальная оборона	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	ЖКХ	Культура, кинематография и СМИ	Другие расходы
Пермский край							
Савинское СП	100,0	39,9	1,0	1,3	28,3	29,0	0,5
Большесосновское СП	100,0	11,7	0,6	0,0	12,2	16,3	1,5
Полозовское СП	100,0	33,1	1,2	8,3	9,4	45,3	2,7
Хабаровский край							
Анастасьевское СП	100,0	50,6	1,6	1,0	40,5	6,2	0,0
Восточное СП	100,0	40,0	1,8	0,9	17,6	36,2	3,6
Галкинское СП	100,0	57,6	1,4	0,8	2,0	38,2	0,0
Тверская область							
Заволжское СП		49,1	3,1	0,0	9,7	32,7	5,4
В целом по бюджетам поселений в РФ	100,0	23,5	0,7	0,8	31,7	11,4	14,3

Таблица 4.3

**Форма представления расходов бюджета Хомутининского
сельского поселения на 2007 г.**

	Сумма (тыс. руб.)
Хомутининский сельский муниципальный совет:	278,8
• Глава ХСП	258,8
• Деятельность Совета	20,0
Хомутининская администрация:	2293,7
• Глава администрации ХСП	154,3
• Аппарат управления	815,5
Выпуск официального печатного издания	60,0
Осуществление полномочий по первичному воинскому учету	71,1
Осуществление полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния	14,2
Реализация плана администрации по благоустройству сел	105,5
Реализация программы «Исполнение наказов избирателей	2,0
Реализация программы муниципальных грантов	1,0
Сельский дом культуры	988,5
Специальные средства	20,0
Социальное обеспечение населения	15,1
Контрольно-ревизионная комиссия	5,0
Субвенция Увельскому муниципальному району на исполнение делегированного полномочия по формированию и исполнению бюджета ХСП	59,5
ИТОГО	2632,0

Заключение

Проведенное исследование показало, что в 2007 г. более явно, чем в 2006 г., проявились как позитивные процессы, связанные с муниципальной реформой, так и негативные моменты ее реализации.

В качестве позитивных тенденций 2007 г. можно отметить следующие.

Во-первых, все большее число регионов внедряют реформу в полном объеме либо продвигаются вперед в ее реализации. Даже в значительной части тех регионов, которые не относятся к полностью внедрившим реформу, наблюдается определенный прогресс – расширяется перечень вопросов местного значения, решаемых вновь созданными поселениями; выделяются экспериментальные площадки, на которых реформа реализуется в полном объеме.

Во-вторых, начинают проявляться позитивные последствия расширения самостоятельности поселений. К таким последствиям можно отнести:

- стремление поселений к мобилизации доходов от местных налогов;
- использование возможностей по реализации приоритетов муниципальной политики в результате перехода от сметного финансирования к бюджетному;
- привлечение местного сообщества к решению вопросов местного значения.

Однако позитивный потенциал оказывается достаточно ограниченным, поскольку:

- источниками лучшей практики в основном являются финансово устойчивые поселения, имеющие экономическую базу, кадровый и организационный потенциал, причем в первую очередь созданные еще до начала муниципальной реформы;
- доля подобных поселений достаточно мала, а механизмы распространения лучшей практики фактически не работают как по причине необходимости достаточно благоприятных условий для

их восприятия, так и отсутствия институциональных рамок данного процесса;

- федеральное законодательство не создает благоприятных условий для реализации лучших практик, более того, в значительной части они реализуются в таких формах, которые нельзя признать безупречными с правовой точки зрения.

В-третьих, все более активную (хотя и явно недостаточную) роль в муниципальной реформе играет городская проблематика. В частности, начались процессы формирования городских агломераций как моноцентрического, так и полицентрического характера. Предпринимаемые в различных регионах шаги по использованию потенциала кооперации крупного города с окружающими территориями либо нескольких близлежащих городских территорий, при всей их неоднозначности и вынужденности движения вперед методом проб и ошибок, ставят на повестку дня формирование таких механизмов управления, которые позволяли бы урбанизированным территориям становиться конкурентоспособными как внутри страны, так и на международной арене.

В то же время все более активно проявляются те проблемы, которые порождены муниципальной реформой либо обострены ее внедрением. К ним можно отнести следующие основные негативные моменты.

1. Недостаточный учет при реформировании территориальной организации местного самоуправления объективных процессов, происходящих в системе расселения на территории Российской Федерации, привел к тому, что на территории страны созданы многочисленные нежизнеспособные поселения, потенциал которых не позволяет обеспечить решение вопросов местного значения. С высокой степенью вероятности можно предположить, что с течением времени эта проблема будет не смягчаться, а, наоборот, обостряться.

2. В ходе реформы стали действовать факторы, приводящие к экономическим потерям в процессе решения вопросов местного значения, связанным с невозможностью обеспечить экономию на масштабе на уровне поселений, с одной стороны, и недоучетом транспортного фактора при организации предоставления муниципальных

услуг, с другой стороны. Единообразное разграничение вопросов местного значения между муниципальным районом и поселением вне зависимости от плотности населения и характера расселения неизбежно приводит к подобному результату. Данная тенденция еще более усугубляется в результате массового стремления на уровне поселений копировать те управленческие технологии, которые характерны для гораздо более масштабных объектов управления и применяются на уровне муниципальных районов либо городских округов. При этом возможные компенсационные механизмы, связанные с развитием межмуниципального сотрудничества, использованием потенциала местного сообщества, развиты слабо и работают не всегда эффективно.

3. Многие процессы, потребность в которых ощущается в ходе реализации муниципальной реформы, не имеют адекватных правовых механизмов реализации. Это касается, в частности, изменений в территориальной организации местного самоуправления. В результате не имеющие четкого законодательного оформления процессы осуществляются с очевидными нарушениями действующего законодательства, все более важную роль в данной сфере начинает играть «обычное право». В частности, судя по всему, решения, принятые населением на референдуме, воспринимаются в качестве легитимных вне зависимости от того, соответствуют ли они законодательству и предусмотрено ли в принципе решение соответствующих вопросов путем волеизъявления граждан. В отсутствие местных налогов с бизнеса участие предпринимателей в решении вопросов местного значения на территории также осуществляется во многом вне правовых рамок и в ряде мест доходит до «муниципального рэкета», существенно нарушающего интересы бизнеса.

Некоторые барьеры на пути более эффективного осуществления муниципальной реформы могут быть преодолены в рамках текущей корректировки существующего законодательства. Обсуждение данных вопросов неоднократно осуществлялось в муниципальном экспертном сообществе, однако соответствующие поправки так и не были внесены. К ним можно, в частности, отнести:

- упрощение механизмов самообложения населения;

- распространение законодательного механизма разграничения муниципального имущества между вновь образованными поселениями и муниципальными районами на существовавшие до начала муниципальной реформы муниципальные образования;
- предоставление возможности закрепления за муниципальными образованиями индивидуальных нормативов налоговых отчислений в счет дотаций, фиксированных на среднесрочный период и без ограничения состава налогов;
- более жесткое регулирование предоставления трансфертов бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов либо исключение из перечня вопросов местного значения муниципальных районов такого вопроса, как «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района»;
- возвращение на поселенческий уровень полномочий по распоряжению землей и доходов от аренды земли в полном объеме.

Другие проблемы требуют достаточно существенной корректировки существующих подходов к организации функционирования местной власти и внесения значительных изменений в законодательство. Тем самым они нуждаются в серьезном и всестороннем обсуждении. К подобным проблемам можно отнести:

- организацию администрирования местных налогов;
- состав местных налогов и степень самостоятельности муниципальных образований в их установлении.

В то же время имеется ряд вопросов, механизмы решения которых в рамках муниципальной реформы в принципе неочевидны, поскольку они порождены концептуальными подходами к преобразованиям в сфере местного самоуправления. К ним можно отнести следующие базовые проблемы:

1. Существенная дифференциация экономического положения, финансового и кадрового потенциала, перспектив развития поселений в условиях закрепления за ними единого перечня вопросов местного значения;

2. Невозможность обеспечить разграничение вопросов местного значения между муниципальными районами и поселениями, которое было бы эффективным вне зависимости от условий, в которых это разграничение реализуется (плотности населения, характера расселения, типа застройки и т.п.);
3. Неизбежные потери, связанные с недостаточностью масштаба решения вопросов местного значения на уровне поселений в рамках сложившейся системы расселения, и дальнейшее падение качества и доступности муниципальных услуг при попытках административного ограничения расходов ресурсов на эти цели.

Список использованных источников

Список литературы

1. Абанкина И.В. Культура безлюдья // Отечественные записки, 2005, № 4.
2. Агломерированная арифметика // Супермаркет новостроек г. Иркутск, декабрь 2006 г. №5/январь 2007 г. №1.
3. Маркварт Э. Михайлова Е. Правовые проблемы разграничения муниципальной собственности и возможные пути их решения // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций под редакцией Э. Маркварта – Москва, 2007.
4. Межмуниципальное взаимодействие в рамках проекта городской агломерации Иркутск-Ангарск-Шелехов // Вестник фонда регионального развития Иркутской области № 1 (Апрель).
5. Мониторинг хода муниципальной реформы // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М: ИЭПП, 2006.
6. Плюсы и минусы реформы местного самоуправления. Что нужно поселениям 21 века для устойчивого развития. Первые слушания Общественной палаты Челябинской области. Сборник материалов. Челябинск, февраль 2007 г.
7. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М.: ИЭПП, 2005.
8. Рагозина Л. Практика реализации Федерального закона № 131 в части перераспределения и разграничения государственной и муниципальной собственности // Актуальные проблемы реформы муниципальной собственности. Сборник публикаций под редакцией Э. Маркварта – Москва, 2007.
9. Региональные особенности реализации муниципальной реформы в условиях переходного периода // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М: ИЭПП, 2007.
10. Рудаков В. Тупики самоорганизации // Коммерсант-Власть № 41, 23.10.2007.

11. Стенограмма круглого стола «Местное самоуправление как ресурс развития страны», посвященного проблематике муниципальных образований, не имеющих достаточной налоговой базы и рекомендуемых к присоединению к другим муниципальным образованиям, Челябинск, 14 августа 2007 года.
12. Третий отказ // Местное самоуправление, № 10, октябрь 2007 г. С. 20.
13. Хроника основных событий // Местное самоуправление, № 12, декабрь 2007 или http://www.emsu.ru/nmsu/2007/1203_golicyno.htm

Список нормативно-правовых актов

Федеральные нормативно-правовые акты

1. 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"».
2. Федеральный закон № 154-ФЗ от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. 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».

5. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы».
6. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. №63-ФЗ «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 10 мая 2007 г. №69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».
8. Федеральный закон от 15 июня 2007 г. №100-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14, 15, 16 федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».
9. Федеральный закон от 18 июня 2007 г. №101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований».
10. Федеральный закон от 21 июня 2007 г. №187-ФЗ «О внесении изменений в статью 53 федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

11. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 18 октября 2007 г. №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».
13. Федеральный закон от 18 октября 2007 г. №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».
14. Федеральный закон от 4 ноября 2007 г. №253-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».
15. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Региональные нормативно-правовые акты

1. Закон Республики Адыгея от 9 января 2007 г. № 53 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений».
2. Закон Республики Башкортостан от 28 декабря 2005 г. № 266-З «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период».
3. Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 №162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан».
4. Закон Республики Карелии от 8 декабря 2006 г. № 1033-ЗРК «О порядке решения вопросов местного значения городских, сельских поселений в Республике Карелия в 2007 году».
5. Закон Республики Коми от 26 сентября 2006 г. № 68-РЗ «Об особенностях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного

- самоуправления в Российской Федерации" в переходный период на территории Республики Коми».
6. Закон Республики Хакасия от 29 ноября 2005 г. № 74-ЗРХ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований (сельских и городских поселений) Республики Хакасия».
 7. Закон Удмуртской Республики от 20 декабря 2005 г. № 68-РЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований в Удмуртской Республике».
 8. Закон Краснодарского края от 29 ноября 2005 г. № 950-кз «Об определении порядка решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период».
 9. Закон Краснодарского края от 15 июля 2005 года № 918-КЗ «О межбюджетных отношениях в Краснодарском крае».
 10. Законы Архангельской области от 9 декабря 2005 г. № 138-8-ОЗ и № 139-8-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в областной закон "О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления"».
 11. Закон Астраханской области от 26 декабря 2005 г. № 77/2005-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Астраханской области».
 12. Закон Астраханской области от 3 октября 2006 № 66/2006-ОЗ «О внесении изменений в Закон Астраханской области "О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Астраханской области"».
 13. Закон Владимирской области от 13 октября 2006 г. № 90-ОЗ «О внесении изменений в Закон Владимирской области «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений Владимирской области"».
 14. Закон Ивановской области от 25 ноября 2005 г. № 171-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения городских и

- сельских поселений в муниципальных районах Ивановской области» (редакция от 13 октября 2006 №90-ОЗ).
15. Закон Иркутской области от 16 октября 2006 № 56-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" поселений Иркутской области в 2007 году».
 16. Закон Калининградской области от 11 сентября 2000 г. № 157 «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа».
 17. Закон Калининградской области от 26 сентября 2000 г. № 159 «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Об организации местного самоуправления на территории Балтийского городского округа».
 18. Закон Калининградской области от 2 ноября 2007 г. № 181 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области».
 19. Закон Калининградской области от 2 ноября 2007 г. № 182 «Об организации местного самоуправления на территории Светлогорского городского округа».
 20. Закон Калининградской области от 3 декабря 2007 г. № 192 «О признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области».
 21. Закон Камчатской области от 22 июня 2006 г. № 475 «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в Камчатской области в период с 1 января 2007 до 1 января 2009 года».
 22. Закон Кемеровской области от 20 сентября 2006 г. № 115-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения муниципальными образованиями в переходный период».
 23. Закон Костромской области от 22 ноября 2005 г. № 332-ЗКО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований со статусом

- "городское поселение", "сельское поселение" в Костромской области» (ред. от 30 октября 2006 г.).
24. Закон Ленинградской области от 12 декабря 2005 г. № 115-оз «О порядке решения вопросов местного значения поселений в переходный период».
 25. Закон Ленинградской области от 26 декабря 2006 № 173-оз «О внесении изменений в Областной закон "О порядке решения вопросов местного значения в Новодевяткинском и Подборовском сельских поселениях органами местного самоуправления соответствующих муниципальных районов в переходный период"».
 26. Закон Магаданской области от 24 ноября 2005 г. № 625-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Магаданской области в переходный период».
 27. Закон Мурманской области от 29 сентября 2006 г. № 788-01-ЗМО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Кольского района в 2007 году».
 28. Закон Мурманской области от 29 сентября 2006 г. № 789-01-ЗМО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Печенгского района в 2007 году».
 29. Закон Мурманской области от 29 сентября 2006 г. № 790-01-ЗМО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Терского района в 2007 году».
 30. Закон Мурманской области от 29 сентября 2006 г. № 791-01-ЗМО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Ловозерского района в 2007 году».
 31. Закон Мурманской области от 29 сентября 2006 г. № 792-01-ЗМО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений города Кандалакша с подведомственной территорией в 2007 году».
 32. Закон Мурманской области от 26 декабря 2005 г. № 714-01-ЗМО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений в переходный период».

33. Закон Нижегородской области от 28 сентября 2006 № 97-З «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений на территории Нижегородской области в переходный период».
34. Закон Новгородской области от 16 октября 2006 г. № 734-ОЗ «Об определении порядка решения вопросов местного значения вновь образованных поселений области в переходный период в 2007 году».
35. Закон Омской области от 28 ноября 2005 № 695-ОЗ (ред. от 19.12.2006) «О реализации реформы местного самоуправления на территории Омской области».
36. Закон Оренбургской области от 21 февраля 1996 в редакции от 10 ноября 2006 г. «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области».
37. Закон Псковской области от 5 декабря 2005 г. № 490-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в период 2006–2008 годы».
38. Закон Рязанской области от 28 сентября 2006 № 119-ОЗ «О порядке решения на территории Рязанской области вопросов местного значения поселений в 2007 году».
39. Закон Самарской области от 13 октября 2006 № 110-ГД «О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2007 году».
40. Закон Саратовской области от 2 октября 2006 № 88-ЗСО «О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Саратовской области в 2007 год».
41. Закон Свердловской области от 21 июля 2006 № 64-ОЗ (ред. от 08.12.2006) «О решении в 2007 году вопросов местного значения поселений, образованных в 2004 году на территории Свердловской области».
42. Закон Сахалинской области от 22 сентября 2006 № 90-ЗО «О решении вопросов местного значения во вновь образованных поселениях в 2007 году».
43. Закон Тверской области от 28 сентября 2006 г. № 94-ЗО «О решении органами местного самоуправления Тверской

- области вопросов местного значения поселений Тверской области в 2007 году».
44. Закон Томской области от 6 сентября 2006 № 207-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Томской области в переходный период проведения реформы местного самоуправления».
 45. Закон Ярославской области от 28 декабря 2005 г. № 90-З в редакции от 29 сентября 2006 г. «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений Ярославской области в переходный период».
 46. Закон Еврейской автономной области от 30 июня 2006 г. № 718-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения городских, сельских поселений на территории Еврейской автономной области в 2007 г.».
 47. Закон Корякского автономного округа от 14 декабря 2005 г. № 103-ОЗ «О порядке решения вопросов местного значения во вновь образованных муниципальных образованиях Корякского автономного округа».
 48. Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 6 октября 2006 г. № 89-оз «О порядке решения вопросов местного значения органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2007 году».
 49. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 октября 2006 № 45-ЗАО «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в Ямало-Ненецком автономном округе в 2007 году».

Судебные решения

1. Постановление Уставного Суда Калининградской области от 25 мая 2007 г. № 1-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области Законов Калининградской области от 5 ноября 2004 года № 437 «О наделении муниципального образования «Неманский район» статусом городского округа», № 438 «О наделении муниципального образования «Багратионовский район» статусом городского

- округа», № 439 «О наделении муниципального образования «Нестеровский район» статусом городского округа», № 440 «О наделении муниципального образования «Краснознаменский район» статусом городского округа», № 441 «О наделении муниципального образования «Черняховский район» статусом городского округа», № 442 «О наделении муниципального образования «Полесский район» статусом городского округа», № 443 «О наделении муниципального образования «Озерский район» статусом городского округа», № 444 «О наделении муниципального образования «Славский район» статусом городского округа», № 445 «О наделении муниципального образования «Гусевский район» статусом городского округа», № 446 «О наделении муниципального образования «Гурьевский район» статусом городского округа».
2. Постановление Уставного Суда Калининградской области от 31 мая 2007 г. № 2-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области Закона Калининградской области от 31 марта 2005 года № 523 «Об изменении границ муниципального образования "Балтийский городской округ" и наделении его статусом городского округа».
 3. Постановление Уставного Суда Калининградской области от 10 августа 2007 г. № 4-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области Закона Калининградской области от 21 декабря 2004 года № 477 «О наделении муниципального образования "Балтийский городской округ" статусом муниципального района и об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, находящихся на его территории».

**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"**

№ 112Р Коллектив авторов. **Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: анализ причин и возможности преодоления.** 2008.

№ 111Р Трунин П.В., Каменских М.В. **Мониторинг финансовой стабильности в развивающихся экономиках (на примере России).** 2007.

№ 110Р Быстрицкий С.П., Заусаев В.К. **Россия - Северо-Восточная Азия Дальневосточный экономический мост на рубеже эпох.** 2007.

№ 109Р Дробышевский С.М., Полевой Д.И. **Финансовые аспекты валютной интеграции на территории СНГ.** 2007.

№ 108Р Коллектив авторов. **Проблемы налогообложения некоммерческих организаций в России.** 2007.

№ 107Р Коллектив авторов. **Институты закрытых демократий: попытка сравнительного анализа.** 2007.

№ 106Р Мау В., Яновский К., Жаворонков С., Маслов Д. **"Институциональные предпосылки современного экономического роста".** 2007.

№ 105Р Дуганов М.Д. **"Оценка эффективности расходов на здравоохранение на региональном и муниципальном уровнях".** 2007.

№ 104Р Коллектив авторов. **Внешние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы.** 2007.

Стародубровская Ирина Викторовна
Славгородская Маргарита Юрьевна
Миронова Нина Ивановна

**Муниципальная реформа в 2007 году:
особенности реализации**

*Редактор: Н. Главацкая
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев*

Подписано в печать 17 апреля 2008 г.
Тираж 300 экз.

125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (495) 629–6736

Факс (495) 203–8816

www.iet.ru

info@iet.ru