

Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и
финансовые аспекты

Москва
2004

Руководитель авторского коллектива – Стародубровская И.

Авторы:

Главы 1, 6, введение, заключение – Стародубровская И.

Глава 2 – Стародубровская И., Славгородская М., Юдин А.

Глава 3, 4 – Славгородская М.

Глава 5 - Стародубровская И., Славгородская М.

Оглавление

Введение

Глава 1. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Приложение 1.1 Требования к организации муниципальных услуг, воздействующие на получение экономии на масштабе

Глава 2. ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Приложение 2.1 Классификация регионов

Приложение 2.2 Описание метода информативных систем

Глава 3. РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Приложение 3.1 Перечень вопросов в сфере местного самоуправления и регулирующих их нормативных актов Новгородской, Калужской и Тюменской области.

Приложение 3.2 Перечень вопросов местного значения, утвержденный федеральным законом и законами Калужской, Тюменской и Новгородской областей

Глава 4. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глава 5. РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПИЛОТНЫХ РЕГИОНАХ

Глава 6. РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Приложение 6.1 Полномочия сельских администраций в муниципальных образованиях г. Боровичи и Боровичевский район Новгородской области, Дзержинский район Калужской области и Заводоуковский район Тюменской области.

Приложение 6.2 Численность работников местных администраций в муниципальных образованиях поселенческого типа Калужской и Тюменской области

Приложение 6.3 Характеристика районных муниципалитетов Новгородской области в 2002 г.

Заключение

Список литературы

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность проблематики местного самоуправления в настоящее время сложно переоценить. Страна стоит на пороге масштабной реформы, предусматривающей существенные изменения в механизмах функционирования всех уровней власти, в том числе и местных властей. Новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятая в 2003 году, предполагает осуществление масштабных преобразований, затрагивающих практически все аспекты функционирования муниципальных образований, в том числе территориальные основы местного самоуправления, финансовые основы местного самоуправления, полномочия и функции местной власти, формы осуществления населением местного самоуправления, систему органов местного самоуправления, государственный контроль за деятельностью местных властей и т.п.

Основная идея реформы состоит в том, чтобы четко и однозначно сформулировать в законодательстве структуру и функции муниципальных образований, исходя из этого определить их расходные полномочия и закрепить за ними на постоянной основе доходные источники. Основные направления преобразований сводятся к следующим:

- на всей территории страны в качестве базовой вводится двухуровневая модель местного самоуправления, обеспечивающая формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов; кроме того, предусматривается создание городских округов – одноуровневых муниципалитетов, выполняющих функции как поселений, так и районов;
- перечень вопросов местного значения достаточно существенно сокращается по сравнению с предыдущей редакцией Закона, все полномочия муниципальных образований разделяются между поселенческим и районным уровнем, при этом районы как решают вопросы местного значения на межселенных территориях, так и исполняют многие ключевые функции на территории поселений (в частности, связанные с организацией образования и здравоохранения);
- вводится более четкое регулирование передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий и обеспечения их финансирования из бюджетов вышестоящих уровней;
- вводится более четкое регулирование и создаются более существенные гарантии осуществления непосредственной демократии на местном уровне; более детально, по сравнению с предшествующей редакцией закона, проработана нормативная база территориального общественного самоуправления;
- ужесточаются законодательно закрепленные требования к органам местного самоуправления, в частности, предусматривается наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы и местной администрации, как правило запрещается совмещение постов главы администрации и главы представительного органа, жестко регулируется численность местных депутатов и т.п.;
- ограничивается перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности; объекты, не подпадающие под законодательно установленные ограничения, подлежат репрофилированию либо отчуждению;
- за муниципальными образованиями на постоянной основе закрепляются доходные источники, принципы и механизмы предоставления финансовой помощи муниципалитетам жестко регулируются федеральным законодательством (включая возможность введения отрицательных трансфертов для наиболее финансово обеспеченных муниципальных образований);

- предусматривается возможность временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе введение временной финансовой администрации в случае неплатежеспособности муниципальных образований.

Очевидно, что, хотя предусмотренные новым законодательством реформы затрагивают практически все аспекты деятельности муниципальных образований, наиболее радикальные изменения связаны с территориальными и финансовыми основами местного самоуправления. Изучению данных вопросов посвящен проект «Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты», выполняемый в рамках российско-канадского Консорциума по вопросам прикладных экономических исследований. Первый этап реализации проекта предусматривал анализ существующего положения дел в рамках различных моделей местного самоуправления, сложившихся в различных регионах Российской Федерации.

На первый взгляд, близкая перспектива столь масштабных преобразований во многом обесценивает анализ территориальных моделей, существующих на настоящий момент, и делает его предметом чисто исторического интереса. Однако столь упрощенное представление в корне неправильно. Подобный анализ является безусловно актуальным по следующим причинам.

Во-первых, хотя новое законодательство и предусматривает достаточно единообразное регулирование местного самоуправления на всей территории страны, по многим ключевым вопросам сохраняется возможность гибких решений, предусматривающих выбор из нескольких вариантов. Так, на региональном уровне происходит формирование новой территориальной структуры местного самоуправления, определяется соотношение двухуровневой и одноуровневой моделей. Сохраняется возможность по-разному формировать органы власти муниципальных районов (на основе всеобщих выборов либо на основе представительства поселений). В результате взаимного делегирования полномочий может меняться распределение обязанностей между поселенческим и районным уровнями. Анализ решения данных проблем в рамках существующих моделей территориальной структуры позволяет оценить сравнительную эффективность различных подходов и выявить связанные с ними угрозы, что является необходимой базой для выбора оптимальных вариантов.

Во-вторых, в регионах накоплен разнообразный и во многом уникальный опыт организации местного самоуправления, имеющий многие позитивные характеристики. Важно выделить положительные моменты в организации местного самоуправления, сложившиеся на настоящий момент, проанализировать условия, в которых они получали наибольшее развитие, и попытаться не потерять их в процессе проведения реформы.

В-третьих, методология анализа существующих моделей местного самоуправления может оказать существенную помощь в формировании методики мониторинга и оценки результатов реформирования местного самоуправления, предусмотренного новой редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», создании адекватной информационной базы и организационных механизмов для подобного мониторинга.

Наконец, в-четвертых, не все элементы реформирования местного самоуправления окончательно определены на настоящий момент. Идет обсуждение поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы, призванных сформировать финансовые гарантии местного самоуправления. Предполагается принятие различных подзаконных актов по реализации реформы. В принципе, возможно внесение поправок и в уже принятые нормативно-правовые документы. Существующая практика муниципальной организации является необходимой базой для разработки данного комплекса вопросов, а имеющаяся информация по различным аспектам функционирования местного

самоуправления позволяет в той или иной степени прогнозировать результаты реформирования и стремиться заранее избегать наиболее существенных угроз.

Таким образом представляется, что анализ функционирования местного самоуправления в рамках сложившихся моделей территориальной структуры является необходимым этапом подготовки преобразований, предусмотренных новым законодательством о местном самоуправлении, и может принести существенную пользу при организации проведения реформы.

Глава 1. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

1.1 Территориальная организация – факторы, определяющие выбор

Дискуссии о территориальной организации муниципальной власти, использующихся в этой сфере вариантах и моделях характерны для многих стран в различные периоды их существования. Практически общепризнанно, что не существует одного пригодного на все времена и в любых условиях решения этой проблемы. На выбор той или иной модели влияют разнообразные факторы¹, основные из которых можно объединить в четыре группы²:

- факторы, влияющие на эффективность и качество муниципальных услуг;
- факторы, связанные с созданием условий для участия населения в управлении муниципальным образованием;
- факторы, влияющие на финансовую устойчивость муниципального образования, а также на справедливость распределения финансовых средств;
- факторы, связанные со стратегическим развитием на муниципальном уровне.

Эффективность и качество предоставления муниципальных услуг. Размеры муниципального образования влияют на целый комплекс факторов, связанных с эффективностью и качеством предоставления муниципальных услуг. Основным вопросом в данном контексте является экономия на масштабе. В начале XX века достижение экономии на масштабе было одной из задач движения, призывавшего к реформе муниципальной власти в США путем ее укрупнения. Считалось, что экономия на масштабе характерна для многих муниципальных услуг, и укрупнение муниципалитетов рассматривалось как способ повышения эффективности их деятельности³.

Однако впоследствии отношение к данному вопросу у ряда исследователей достаточно существенно изменилось. Так, Роберт Биш в своих публикациях отмечает, что наряду с экономией на масштабе для многих муниципальных услуг характерен обратный процесс – дополнительные расходы при увеличении масштаба (*diseconomies of scale*). Причем экономия на масштабе характерна для услуг, которые являются капиталоемкими, легко измеряемыми, и требуются нерегулярно, тогда как для трудоемких, трудно измеряемых и регулярно предоставляемых услуг в большей мере свойственно отсутствие экономии и даже потери при увеличении масштаба (Bish, 2001, с. 11). Некоторые исследования, проведенные в США и Канаде, показывают, что наиболее низкие затраты на предоставление услуг в расчете на одного человека характерны для городов с населением от 2500 до 5000 жителей, причем рост затрат

¹ В рамках проекта анализу факторов, влияющих на выбор той или иной территориальной модели муниципальной структуры посвящена отдельная работа Энид Слэк «Модели структуры управления на местном уровне». Однако в данной главе мы вынуждены также остановиться на данном вопросе, поскольку дальнейший анализ во многом строится на изучении рассмотренных факторов применительно к российской действительности. При этом авторы стремились, насколько возможно, не дублировать аргументацию, приводимую в указанной работе, хотя в ряде случаев этого избежать не удалось.

² Концентрация дискуссии на этих четырех аспектах уже отмечалась в научной литературе. Так, Китинг выделял следующие основные вопросы, затрагиваемые в дискуссиях об оптимальном размере муниципальных образований: экономическая эффективность, демократия, распределительные аспекты и развитие (Keating, 1995).

³ В концентрированном виде данный подход изложен, например, в Anderson W. *American City Government*. – New York, 1925.

происходит при выходе за данные пределы как в сторону большей, так и меньшей численности (Bish, 1999b, с.9). В соответствии с другими оценками, 80% муниципальных услуг не дает эффекта экономии на масштабе в муниципальных образованиях с населением свыше 10-20 тыс. человек (Bish, 2001, с. 14)⁴.

Однако очевидно, что отсутствие экономии на масштабе – не единственный фактор, определяющий повышение расходов при увеличении размера муниципального образования. Необходимо учитывать также, что крупные урбанизированные муниципалитеты предоставляют гораздо более широкий спектр услуг, причем не только своим жителям, но и приезжим. Существенно различается также качество услуг. Эти факторы значительно затрудняют исследование воздействия экономии на масштабе, что отмечалось, например, при анализе данной проблемы на примере посткоммунистических стран Центральной и Восточной Европы. Было выявлено, что во многих случаях удельные расходы оказывались ниже по причине более низкого качества услуг и уровня организации, что, в свою очередь, связано с недостаточным финансовым потенциалом мелких муниципалитетов (Swianiewicz, 2002b с. 305).

Особенность муниципальных услуг состоит также в том, что в рамках одной и той же услуги различные виды деятельности дают разный эффект экономии на масштабах. Наиболее очевидный пример здесь связан с уборкой мусора: вывоз мусора практически не дает эффекта экономии на масштабе (и может даже вызывать дополнительные потери при увеличении масштабов деятельности), тогда как при утилизации твердых бытовых отходов экономия на масштабе весьма значительна. В Польше, например, считается, что экономия на масштабе по этому виду услуг достигается только при том условии, что рынок охватывает не менее 100 тыс. жителей (Swianiewicz, 2002b с. 312). Другой пример относится к правоохранительной деятельности: патрулирование улиц не требует масштабной организации, тогда как содержание криминалистической лаборатории – типичная деятельность, характеризующейся экономией на масштабе. Характеристика различных факторов, влияющих на наличие экономии на масштабе применительно к отдельным муниципальным услугам, представлена в Приложении 1.

Размер муниципального образования определяет еще один важный аспект, связанный с качеством муниципальных услуг. Муниципальные образования более крупного размера в большей мере способны предоставлять услуги, соответствующие минимальным стандартам качества. В то же время в более мелких муниципалитетах легче учитывать местные, локальные предпочтения населения, тем самым обеспечивая их большую удовлетворенность соотношением цены и качества услуг. Ряд специалистов также считает, что конкуренция между более мелкими муниципальными образованиями способствует повышению качества и эффективности предоставления муниципальных услуг, в частности стимулирует их использовать труд волонтеров, а также преодолевать ограничения, связанные с недостаточностью масштаба, путем

⁴ Применительно к России подобного рода исследований практически не существует. Единственное наблюдение подобного рода удалось найти в работе В. Глазычева, который отмечал, что при анализе бюджетной обеспеченности «необходимо иметь в виду, что существуют две пороговые величины, сопряженные с численностью населения городов. Для городов с населением порядка 100 тыс. человек удельная величина 2 500 руб. на человека является минимальной, критической – усложнение городской инфраструктуры вызывает скачкообразное удорожание ее содержания. Для городов и поселков с населением менее 10 тыс. человек минимальной, критической является примерно та же удельная величина, но по другой причине – малочисленность не позволяет сосредоточить достаточные средства для поддержания даже весьма скромной инфраструктуры. Таким образом, при бюджете 2 000 руб. на человека условия функционирования муниципального образования могут быть сочтены удовлетворительными лишь для городов с населением порядка 30-50 тыс. человек» (Глазычев, 2003, с.49, автор оперирует бюджетными данными 2001 г.).

заклучения договоров со сторонними организациями (частными фирмами либо более крупными муниципалитетами)⁵.

Участие в управлении. Что касается проблем, связанных с различными формами участия населения в управлении муниципальным образованием, то общераспространенная точка зрения состоит в том, что наилучшие условия для этого обеспечиваются в небольших муниципалитетах поселенческого уровня. В этом случае власть оказывается более доступной для жителей и более подотчетной им. Исследования показывают, что в мелких муниципальных образованиях более высокая явка на выборы и другие формы общественного волеизъявления, больше доверия населения к власти (Bish, 2001, с. 7-8; Swianiewicz, 2002b с. 310-312). И само население в подобных муниципалитетах во многих случаях оказывается достаточно однородным, тем самым власть объективно может выражать его интересы в более полной мере. В то же время меньше вероятность того, что власть будет подчинена интересам крупных лоббистов.

Но существуют и противоположные аргументы, хотя они и не получили особо широкого распространения. Так, считается, что более крупные муниципалитеты обычно выполняют более широкий набор функций и тем самым играют большую роль в жизни людей, проживающих на их территории. Это стимулирует интерес населения к участию в управлении, а также способствует привлечению более квалифицированных кандидатов на местные выборы (Dahl, Tufte, 1973; Goldsmith, Rose, 2000). Опыт стран Центральной и Восточной Европы частично подтверждает данный подход. Так, в Польше количество кандидатов на местных выборах резко возрастает с ростом размера муниципалитета. Исследования в Польше и Венгрии также показали, что для более крупных муниципальных образований характерно большее количество общественных организаций и местных газет. Однако, как оказалось, данные факторы не влияют на доверие жителей к местной власти и их интерес к участию в местных делах (Swianiewicz, 2002b с. 311).

Финансовая устойчивость и справедливость. Более крупные муниципальные образования в общем и целом обеспечивают большую финансовую устойчивость за счет того, что в рамках муниципального образования средства могут перераспределяться между более богатыми и более бедными поселениями. В то же время подобное перераспределение в определенной степени нарушает базовый принцип, на котором строятся муниципальные финансы в либеральной экономике: тот, кто получает выгоды от потребления муниципальных услуг, должен оплачивать эти услуги⁶. Исходя из этого считается, что крупные муниципальные образования могут покрывать свои потери за счет перераспределения, и потому не столь активны в поиске способов экономии средств, в частности менее склонны к кооперации, децентрализации механизмов предоставления услуг, а также к привлечению сторонних организаций (Bish, 2001, с. 20).

Однако и мелкие муниципалитеты не могут в полной мере обеспечить справедливость при финансировании муниципальных услуг. Существенным фактором здесь выступают так называемые эффекты перелива, возникающие в условиях, когда жители одного муниципального образования пользуются услугами, предоставляемыми другим муниципальным образованием. Такая ситуация складывается, например, для пригородов, где действуют самостоятельные муниципалитеты, однако жители активно используют близлежащую городскую инфраструктуру. Более крупные муниципальные образования позволяют существенно смягчить эту проблему, в максимальной степени

⁵ Модель Тибу, характеризующая последствия конкуренции между муниципальными образованиями, подробно проанализирована в работе Энид Слэк, подготовленной в рамках данного проекта. См. также Воупе, 1992; Bish, 2001.

⁶ Более подробно данный вопрос рассмотрен в работе Гари Китчена «Местное налогообложение в некоторых странах: сравнительный анализ», подготовленной в рамках данного проекта.

включив в свой состав те населенные пункты, для которых характерны подобные эффекты. Однако существуют и альтернативные способы решения этой проблемы – с помощью трансфертов от вышестоящего уровня власти либо через межмуниципальные соглашения⁷. Острота данной проблемы также существенно зависит от того, зачисляются ли налоги в местные бюджеты по месту работы либо по месту жительства (Swianiewicz, 2002a с. 9).

Стратегическое развитие. На первый взгляд крупные муниципалитеты имеют безусловные преимущества с точки зрения обеспечения интересов стратегического развития. Они в большей мере могут концентрировать ресурсы на приоритетных направлениях, а также способствовать формированию благоприятного инвестиционного климата: развивать транспорт, образование, обеспечивать общественную безопасность. Тем самым крупные муниципальные образования создают лучшие условия для стимулирования экономического роста и формирования конкурентных преимуществ. В то же время они ограничивают конкуренцию отдельных поселений за инвестиции, которая часто не способствует повышению эффективности и является «игрой с нулевой суммой». Однако и здесь есть противоположные свидетельства. Так, некоторые исследователи утверждают, что нет прямой зависимости между территориальной моделью муниципального управления и экономическим ростом. Более того, такие быстро растущие территории США, как Силиконовая Долина, Бостон, Даллас, графство Сизтл-Кинг (где расположены Боинг и Микрософт) относятся к наиболее фрагментированным муниципальным структурам (Bish, 2001, с. 20).

В отличие от других стран, в частности Канады, где проблема факторов, влияющих на выбор территориальной структуры муниципальных образований, является объектом серьезных научных исследований, в России эта проблема не стала предметом теоретических изысканий, а рассматривается в первую очередь в сугубо практической плоскости. Обычно на региональном и муниципальном уровне существует система аргументов, обосновывающих ту территориальную модель, которая сложилось в том или ином регионе. Обсуждение сравнительных преимуществ и недостатков крупных и мелких муниципальных образований выливается в дискуссию вокруг районной и поселенческой моделей муниципального управления. Сравнение данных аргументов в нескольких регионах, анализ которых осуществлен в рамках данного проекта, может проиллюстрировать как общие характеристики дискуссии, так и особенности сложившегося в России подхода к оценке территориальной структуры муниципальных образований.

Основное преимущество крупных муниципалитетов обычно видится в способности в их рамках перераспределять средства, компенсируя неравномерность распределения налоговой базы. Этот аргумент приводился в качестве наиболее принципиального для обоснования выбора районной модели, например, в Новгородской области. По имеющейся информации, в районах Новгородской области лишь примерно четверть поселений имеет достаточную экономическую базу, от трети до половины поселений этой базы не имеют вообще. Тем самым в условиях поселенческой модели многие муниципалитеты могли бы остаться без собственных источников доходов, что обострило бы проблему предоставления муниципальных услуг, привело бы к ускорению исчезновения экономически несостоятельных населенных пунктов, усилению оттока населения. Однако в других регионах

⁷ В то же время опыт показывает, что достижение подобных соглашений достаточно затруднено (Swianiewicz, 2002b с. 312-315, Kitchen, 2002, гл. 12). Так, П. Свианевич отмечает: «Опыт Центральной и Восточной Европы демонстрирует, что местные власти не очень стремятся заключать межмуниципальные соглашения для покупки услуг у другого муниципалитета. В большинстве случаев переговоры заканчиваются ничем, и жители пользуются услугами соседних муниципалитетов по принципу «безбилетника» (Swianiewicz, 2002b с.321)

высказывались противоположные аргументы: у крупных муниципалитетов не будет времени и желания заниматься небольшими и отделенными населенными пунктами, поэтому они будут заброшены, обострится проблема малых деревень; ликвидация населенных пунктов при районной модели будет идти более быстрыми темпами, чем при поселенческой.

Еще один аспект выравнивания связан не с доходами, а с расходами на предоставление муниципальных услуг, различия в которых также могут нивелироваться на районном уровне. Так, высокие затраты на теплоснабжение, связанные с наличием неэффективной котельной, существенно превышающей потребности населенного пункта, в условиях поселенческой модели полностью ложатся на жителей данного поселения, приводя к чрезвычайно высоким тарифам на услуги теплоснабжения. При районной модели данные расходы учитываются в общих расходах на теплоснабжение и оказывают лишь незначительное влияние на общий уровень тарифов.

Другой позитивный фактор, упоминаемый в связи с крупными муниципальными образованиями, касался создания условий для решения долгосрочных задач. Консолидация средств на уровне района позволяет увеличивать капиталовложения, в частности в жилищно-коммунальную инфраструктуру. Более крупный муниципалитет имеет большие возможности для привлечения инвесторов, налаживания межрегиональных связей, тем самым он создает более благоприятные предпосылки для ускорения экономического роста и повышения качества муниципальных услуг.

Основные негативные тенденции в крупных муниципальных образованиях определяются в первую очередь отделением власти от населения, усилением бюрократизации власти. В районах «за цифрами не видно людей». Кроме того, в отдельных случаях указывалось на усиление субъективизма в распределении финансовых средств при переходе от поселенческой к районной модели (глава района – татарин, деньги в основном концентрируются на татарских селах).

Что касается небольших поселенческих муниципалитетов, то их наиболее существенные преимущества связывались с близостью власти к людям, ее большей отзывчивостью на нужды жителей. В качестве аргумента упоминались также лучшие возможности для организации учета налогоплательщиков, налоговой базы и т.п. Основные недостатки поселенческой модели сводятся в первую очередь к раздуванию управленческого аппарата и недостатку квалифицированных управленческих кадров. В основном это относится к главам поселенческих муниципалитетов – с большей вероятностью, чем в районе, могут выбрать малообразованного, случайного человека. Но сложности возникают и с административными работниками. Бывает, что в поселке уволился бухгалтер, а найти ему замену невозможно в течение длительного времени. Отмечалась также проблема распыления финансовых средств, что в условиях их жесткой ограниченности рассматривалось как недопустимое расточительство. Указывалось на практически непреодолимые проблемы, связанные с добровольной кооперацией небольших муниципальных образований, которые не желают объединять усилия в решении общих проблем даже тогда, когда это может существенно повлиять на качество предоставляемых населению услуг. Наконец, еще одним аргументом против поселенческой модели выступала большая сложность в проведении необходимых, но непопулярных структурных реформ, касающихся муниципальных услуг (реформа ЖКХ, реструктуризация сети бюджетных учреждений и т.п.).

Одной из задач исследования являлась проверка того, в какой мере данные аргументы подтверждаются реальными тенденциями. На данном же этапе представляется интересным сравнить основные направления аргументации, используемые в международной практике и в российских условиях. Очевидно, что по многим аспектам российские дискуссии повторяют выводы международных исследований. Так, в качестве преимущества крупных муниципальных образований

подчеркивается их способность в определенной мере осуществлять финансовое выравнивание, а также большая ориентация на стратегические задачи, а среди преимуществ мелких муниципалитетов центральным выступает близость власти к населению.

Однако некоторые вопросы, активно обсуждающиеся в зарубежных работах по данной проблематике, не нашли столь полного отражения в российских дискуссиях по территориальной организации. К ним относятся, в частности, проблемы экономии на масштабе и эффектов перелива. И та, и другая проблема упоминаются при обсуждении различных территориальных моделей, но не рассматриваются как критически важные при выборе того или иного варианта территориальной организации. Причем проблема экономии на масштабе практически сводится к обсуждению размеров аппарата управления, что в зарубежных исследованиях рассматривается как сугубо второстепенный аспект данного вопроса⁸. Представляется, что это связано с российскими особенностями организации муниципальных финансов, когда бюджеты муниципальных образований отражают в первую очередь не их возможности в получении доходов, а оценку их расходных потребностей. Но при внесении изменений в механизмы регулирования муниципальных финансов⁹ данная ситуация может существенно поменяться.

В то же время в российских условиях актуальными становятся некоторые вопросы, не нашедшие столь полного отражения в зарубежных дискуссиях. Речь идет в первую очередь о проблеме недостатка квалифицированных кадров, характерной для поселенческих муниципалитетов. Нельзя сказать, что за пределами России этой проблеме вообще не уделяется никакого внимания. Так, при обосновании направлений реструктуризации муниципалитетов, в первую очередь связанной с их укрупнением, в канадской провинции Онтарио ставилась задача обеспечить возможность привлечения и сохранения на муниципальной службе высококвалифицированного персонала (Kitchen, 2002, гл. 12). Однако очевидно, что острота этой проблемы в развитых зарубежных странах не столь велика, как в России.

В целом дискуссии о факторах, определяющих территориальную организацию муниципальной власти, демонстрируют различные позиции и несовпадающую, а часто и противоположную трактовку последствий использования тех или иных моделей. Причем теоретические подходы не всегда подтверждаются доказательствами, взятыми из реальной практики, а сама практика чрезвычайно неоднородна, поскольку одни и те же решения могут приводить к противоположным результатам.

Новое законодательство о территориальных основах местного самоуправления в контексте международного опыта

Новая редакция закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает введение единообразной территориальной структуры муниципального управления на всей территории России. В качестве базовой предусматривается внедрение двухуровневой модели муниципальных образований: поселение – муниципальный район. Кроме того, на базе городских поселений возможно формирование городских округов, которые представляют собой

⁸ Западные исследователи указывают на то, что управленческие расходы обычно составляют не более 5% муниципальных расходов, а потому их анализ не столь значим (Bish, 1999b, с.1). По-другому складывается ситуация в странах Центральной и Восточной Европы, где расходы на управление в бюджетах мелких муниципальных образований являются доминирующими. Так, в Венгрии наиболее мелкие муниципальные образования тратят на управление более 20% своих бюджетов. В Словакии расходы на управление в деревнях с населением менее 500 жителей составляют примерно половину бюджетных расходов (Swianiewicz, 2002b с. 307-308).

⁹ Подобные изменения в определенной степени предусмотрены поправками в Налоговый и Бюджетный кодексы.

одноуровневую модель муниципального образования, объединяющую функции и поселения, и муниципального района.

Оценка двухуровневой модели. Двухуровневая модель муниципального управления находит достаточно широкое распространение в международной практике. Действительно, в какой-то мере она позволяет смягчить конфликт между факторами, ориентирующими в пользу выбора и крупных, и мелких муниципальных образований. В соответствии с широко распространенным мнением, существование муниципального образования на поселенческом уровне позволяет обеспечить доступность и подотчетность местной власти населению, приспособление услуг к местным потребностям; в то же время наличие более крупной структуры дает возможность реализовывать экономию на масштабе, сглаживать эффекты перелива, осуществлять финансовое выравнивание и создавать благоприятные условия для стратегического развития. При этом «более крупное муниципальное образование решает в интересах населения территориально входящего в его состав более мелкого муниципального образования те вопросы, которые последнее не в состоянии решить, либо которые на его уровне не могут быть решены достаточно эффективно» (Маркварт, 2002, с.27).

В то же время в отдельных случаях двухуровневая модель подвергается достаточно активной критике. Некоторые исследователи даже делают вывод, что «двухуровневые системы являются наиболее конфликтной системой местного управления и в настоящее время негативно оцениваются многими официальными лицами и специалистами по местному управлению» (Bish, 1999a, с.6). Выделяются следующие основные недостатки, присущие этой модели.

Во-первых, в рамках двухуровневой системы на самом деле не в полной мере удается реализовать экономию на масштабе, поскольку обычно существует стремление полностью отнести каждую из местных функций только к одному уровню муниципального управления. Однако, как было показано в Приложении 1, в рамках каждой из них отдельные виды деятельности предполагают различные масштабы организации работ. Тем самым двухуровневая модель не избавляет полностью от потерь, связанных как с недостаточным, так и с чрезмерным масштабом деятельности, а стремление четко разделить функции по уровням ведет к постоянно воспроизводимым конфликтам (Sankton, 2002).

Во-вторых, двухуровневая система ведет к дополнительным потерям, связанным с ростом управленческого аппарата, неизбежным дублированием функций и сложностями с координацией деятельности двух уровней управления. Кроме того, в рамках данной модели высока вероятность конкуренции и конфликтов между двумя уровнями муниципальной власти, что приводит к неэффективности механизма принятия решений (Kitchen, 2002, гл. 12). Подобная бросающаяся в глаза конфликтность ведет к ухудшению репутации двухуровневой системы вне зависимости от действительных результатов ее функционирования (Bish, 1999a).

Наконец, в-третьих, данная система непрозрачна и непонятна для налогоплательщика, которому сложно разобраться, какой уровень власти отвечает за выполнение каких функций (Kitchen, 2002, гл. 12). Недостаточно благоприятна она и для бизнеса, поскольку приводит к умножению бюрократических инстанций и запутанности механизма принятия решений, получения разрешений и т.п. (Burne, 1999).

Признавая недостатки двухуровневой системы, различные специалисты делают разные выводы о ее перспективах. По мнению одних, преимущества этой системы перевешивают ее недостатки, другие же предлагают отказаться от двухуровневой системы в пользу одноуровневой. Подобное решение, например, было принято в ряде случаев реорганизации муниципальной власти в канадском штате Онтарио (Китчен, 2003).

Не столь однозначен и вопрос о том, где наиболее эффективно может использоваться двухуровневая модель. По мнению некоторых специалистов, эта

модель отвечает в первую очередь следующим характерным для России условиям (Маркварт, 2002, с. 31):

- «а) большие территории расселения,
- б) низкая плотность населения,
- в) значительная степень концентрации экономики и социальной сферы в отдельных «точках» (поселениях),
- г) недостаточность, слабость коммуникаций (дороги, связь и др.)».

В подобной ситуации она позволяет, с одной стороны, обеспечить приближение власти к населению, а с другой – необходимую концентрацию ресурсов. Подобное сочетание создает условия для передачи на местный уровень достаточно существенного набора функций, повышает его политическую и общественную значимость.

Однако другие исследователи рассматривают эту модель как наиболее приемлемую для городских агломераций и теряющую свои преимущества при больших расстояниях между населенными пунктами. Аргументируется это в первую очередь тем, что именно в крупных метрополиях, где один населенный пункт непосредственно переходит в другой, в наибольшей степени действуют такие факторы, как экономия на масштабе и эффекты перелива. В то же время они теряют свое значение при существовании небольших изолированных населенных пунктов на значительном расстоянии друг от друга (Kitchen, 2002, гл. 12). Исследования в Центральной и Восточной Европе также подтверждают, что недостаточное развитие инфраструктуры ставит под вопрос выгоды, связанные с ростом масштабов, особенно в сельской местности: например, несмотря на большую эффективность более крупных школ, подобное укрупнение не всегда можно осуществить из-за плохого транспортного сообщения (Swianiewicz, 2002a с. 19).

Регулирование размера поселений. Новое законодательство о местном самоуправлении предусматривает ограничения, налагаемые на размер базового муниципального уровня – поселения. Установлено, что размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения, при этом, как правило, нижней границей является численность в 1000 человек, а для территорий с высокой плотностью населения – 3000 человек.

Подобное регулирование, во многих случаях вынуждающее укрупнять муниципальные образования, в принципе находится в русле муниципальных реформ, осуществленных за последние несколько десятилетий. В результате в странах Западной Европы, затронутых этими реформами, менее 5% муниципальных образований имеют численность меньше 1000 человек (Horvath, 2000, с. 42). В то же время общая картина остается достаточно разнообразной. Так, в Италии доля муниципальных образований с численностью населения менее 1000 человек составляет 24%, в Испании – 61%, во Франции – 77%. Посткоммунистические страны также выбрали принципиально разные модели реформирования. Если в Болгарии и Польше муниципалитеты базового уровня достаточно крупны, то в Венгрии, Чехии и Словакии от 54 до 80% муниципальных образований имеют численность менее 1000 человек (Swianiewicz, 2002a с.6-8). При этом считается, что более мелкий размер муниципалитетов характерен для стран, где в большей мере доминируют ценности местной демократии и самоуправления, тогда как более крупные муниципалитеты ассоциируются с большей ориентацией на эффективность предоставления муниципальных услуг (Swianiewicz, 2002b с. 297).

Опыт показывает, что территориальная фрагментация муниципальных образований вызывает достаточно много проблем с точки зрения возможности

осуществлять эффективное управление и предоставление муниципальных услуг¹⁰. Осознавая это, страны Центральной и Восточной Европы, осуществлявшие формирование муниципалитетов в границах отдельных населенных пунктов, ввели определенные ограничения на минимальную численность населения при формировании новых муниципальных образований. Эти ограничения колеблются от 3000 жителей в Чехии до 300 – в Венгрии. Тем не менее, общее укрупнение муниципалитетов в этих странах не рассматривается как возможная альтернатива по причине нереалистичности и недемократичности подобного подхода (Swianiewicz, 2002b).

Распределение функций в двухуровневой модели. Международная практика знает два принципиально разных подхода к распределению функций в рамках двухуровневой модели. В соответствии с одним из этих подходов, устанавливается жесткое разделение функций между двумя уровнями муниципального управления. При этом критерии распределения являются в первую очередь технократическими, направленными на максимальное достижение экономии на масштабе и нейтрализации эффектов перелива. В результате верхний уровень наделяется достаточно большим набором полномочий, который является сопоставимым или даже превосходит по объему круг вопросов, решаемых на базовом уровне. Примером такого подхода является распределение функций между двумя уровнями в таблице, приведенной в работе Э. Слэк. За базовым уровнем в этом случае остается лишь достаточно ограниченный объем полномочий: они отвечают за местные дороги и мосты, уличное освещение, парки и места отдыха, библиотеки, а также за благоустройство, противопожарную безопасность и планирование землепользования. Все социальные функции, а также организация предоставления коммунальных услуг, сконцентрированы на верхнем уровне муниципального управления.

Другой, более мягкий подход предполагает сосредоточение основных функций и полномочий на нижнем, базовом уровне местного самоуправления. Такая модель реализуется, например, в некоторых посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы, где верхний уровень (там, где он существует) традиционно является весьма слабым. Даже если базовый муниципальный уровень достаточно фрагментирован (как это случилось, например, в Венгрии), все равно он является ответственным за решение подавляющего большинства вопросов местного значения.

Передача основных полномочий на низовой, базовый уровень логически связана с совершенно другим пониманием роли и места верхнего уровня муниципального управления. Этот уровень рассматривается в первую очередь как инструмент, способствующий координации и кооперации в деятельности муниципалитетов базового уровня, а также как форум, в рамках которого эти муниципалитеты могут рассматривать и решать общие вопросы. Тем самым изначально установленная компетенция верхнего уровня достаточно ограничена. В основном муниципалитеты сами решают, какие полномочия и в каком объеме они готовы ему передавать. На этой основе данная модель даже не во всех случаях трактуется как вариант двухуровневой структуры, но достаточно часто рассматривается как форма добровольной кооперации муниципальных образований.

Подобная философия воплотилась, в частности, в создании регионального уровня муниципального управления в Британской Колумбии, среди важнейших функций которого – обеспечение политических и административных рамок для межмуниципальной кооперации в организации услуг. Однако исследования отмечают, что, хотя региональный уровень и снижает издержки на достижение договоренностей,

¹⁰ Однако в наибольшей степени эти проблемы характерны для муниципальных образований с численностью населения меньше 100 человек. В Чехии, например, насчитывается 547 таких муниципалитетов (Swianiewicz, 2002b с.301).

проблема разрешения конфликтов является весьма актуальной. В то же время в рамках данной модели накоплен достаточно интересный опыт по различным аспектам межмуниципальной кооперации. Так, используются разнообразные способы разделения издержек на предоставляемые совместно муниципальные услуги между муниципалитетами - участниками соглашений. Среди основных: распределение пропорционально стоимости недвижимости, пропорционально населению, пропорционально объему работ за предшествующий период, пропорционально площади земли, а также на основе показаний измерительных приборов (Bish, 1999a).

В российском законодательстве нашел отражение первый, более жесткий подход к формированию двухуровневой модели. В его рамках районный уровень изначально наделяется широкими функциями, не ограничивающимися решением вопросов местного значения в рамках межселенных территорий, но включающими также такие важнейшие сферы местной компетенции, как организация охраны общественного порядка, предоставления услуг образования и здравоохранения (в той мере, в какой эти функции вообще закреплены за местным уровнем). Однако при распределении полномочий между двумя уровнями технократические критерии были соблюдены не полностью. Так, вопросы тепло- и водоснабжения, в рамках которых, по общему мнению, существует значительный потенциал экономии на масштабе, отданы на поселенческий уровень. В то же время проблема, связанная с мусором и бытовыми отходами, решена гораздо более грамотно – организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора входит в компетенцию поселений, в то время как функции по организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов (где действительно существенна роль экономии на масштабе) переданы на районный уровень.

В целом подход к распределению функций между двумя уровнями муниципального управления достаточно близок к некоторым моделям, используемым в Европе, в частности в Германии (Берр, 2002). Однако в российском законодательстве не используется такое преимущество немецкого подхода, как разделение функций на каждом из уровней на обязательные и добровольные, что повышает гибкость функционирования муниципалитетов. В то же время в российском законодательстве предусмотрена возможность передачи функций от районов к поселениям и наоборот на договорной основе, что увеличивает адаптационный потенциал предлагаемой системы, но, в то же время повышает риски политического давления и насильственного ущемления интересов одного из муниципальных уровней (с наибольшей вероятностью – поселенческого)¹¹.

Что касается государственных полномочий, то в законодательстве предусмотрено, что они могут передаваться на муниципальный уровень, и в первую очередь ими наделяются муниципальные районы и городские округа. Хотя в большинстве стран верхний уровень муниципального управления в той или иной степени наделяется функциями, так или иначе регулируемые государством, детальность и масштаб подобного регулирования существенно различается от страны к стране. Не очевидна и оптимальность концентрации всех государственных полномочий на верхнем уровне муниципального управления, где они оказываются отдаленными от жителей муниципальных образований. Так, в Германии делегированные полномочия существуют и на уровне общин, и на уровне районов, причем общины выполняют такие важнейшие функции, как регистрация актов гражданского состояния, регистрация жителей и т.п. (Берр, 2002, с. 17).

¹¹ Подобная практика характерна, в частности, для двухуровневых муниципалитетов в Калужской области, где районы фактически вынуждают поселения принимать на свой баланс наиболее затратные муниципальные учреждения, на содержание которых у них самих не хватает средств,

Организация местной власти в двухуровневой модели. Один из наиболее дискуссионных вопросов организации местной власти в новом законодательстве о местном самоуправлении связан с формированием представительного органа муниципального района. Предусмотрено две возможные модели:

представительный орган муниципального района может состоять из представителей (глав и депутатов) входящих в него поселений;

представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Необходимо отметить, что и в международной практике у этого вопроса нет однозначного решения. Некоторые специалисты настаивают на том, что верхний муниципальный уровень должен напрямую выражать интересы проживающего в нем населения и обеспечивать предоставление жителям определенного набора муниципальных услуг. Власть на этом уровне должна быть непосредственно подотчетна населению, и взаимоотношения с ней электората не должны опосредоваться представительными органами муниципалитетов нижнего уровня. Тем самым наиболее предпочтительным вариантом являются прямые выборы (Kitchen, 2002, гл. 12).

Сторонники противоположной точки зрения утверждают, что в случае избрания представительных органов обоих уровней муниципальных образований на основе всеобщего прямого голосования между этими органами неизбежно начинается соперничество и «перетягивание каната», они неспособны к сотрудничеству, в результате чего возникают конфликты, дополнительные издержки и затягивание с принятием решений, важных для избирателя. Единственной устойчивой системой двухуровневой муниципальной власти они считают представительство муниципалитетов нижнего уровня в органах власти верхнего уровня (Bish, 1999a). Логично было бы предположить, что прямые выборы должны быть более характерны для жесткого варианта двухуровневой системы, тогда как представительство муниципалитетов базового уровня – для более мягкого ее варианта. Однако не очевидно, что подобное логичное разделение во всех случаях реализуется на практике.

Еще один важный с точки зрения организации муниципальной власти вопрос связан с поиском способов организации управленческого аппарата, позволяющих обеспечивать эффективность его деятельности и оптимизацию расходов. Как уже указывалось ранее, двухуровневая модель имеет тенденцию к раздуванию управленческих расходов, а также может страдать от недостатка квалифицированных кадров на низшем уровне муниципального управления. Выход из данного положения может быть найден в межмуниципальной кооперации, позволяющей более эффективно решать управленческие задачи. Так, в германской земле Бавария существует в общей сложности 2031 община с населением от 1000 до 2000 человек. Однако лишь половина из них имеет собственный управленческий аппарат. 1021 община создали в общей сложности 325 управленческих союзов, подразумевающих наличие совместных аппаратов управления (Берр, 2002, с. 15).

Необходимо отметить, что новое российское законодательство не дает возможности обеспечивать повышение эффективности управленческой деятельности подобными методами, поскольку предполагает наличие в каждом муниципальном образовании представительного органа, главы муниципального образования и местной администрации. Это будет способствовать обострению проблемы повышения численности и роста расходов на административно-управленческий персонал при возрастании потерь от невозможности обеспечить его необходимую квалификацию.

Основные гипотезы и методы исследования

Рассмотрение достоинств и недостатков различных моделей территориальной организации местной власти, выявление вопросов, наиболее актуальных с точки зрения перспектив внедрения новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также анализ доступных источников информации позволили выделить ряд гипотез, проверка которых являлась задачей настоящего исследования. Были сформулированы следующие основные гипотезы:

1. Выбор территориальной структуры в различных регионах определяется как объективными, так и субъективными факторами.
2. Территориальная структура влияет на развитие механизмов самоуправления: организация муниципальных образований на поселенческом уровне, наиболее приближенном к населению, создает максимально благоприятные условия для участия населения в управлении.
3. Территориальная структура влияет на размеры административно-управленческого аппарата и соответствующие расходы: создание муниципалитетов на поселенческом уровне приводит к увеличению управленческих расходов, поскольку в данной сфере действует эффект экономии на масштабе.
4. Территориальная структура влияет на объем полномочий муниципальных образований: на поселенческом уровне он меньше, чем на районном.
5. Территориальная структура влияет на возможности власти воздействовать на экономическое развитие: районная модель обладает с этой точки зрения большим потенциалом.
6. Территориальная структура влияет на механизмы и качество предоставления муниципальных услуг.
7. Территориальная структура влияет на темпы структурных реформ на муниципальном уровне: более крупные муниципалитеты создают лучшие предпосылки для проведения реформ.

Для проверки данных гипотез использовались две группы методов. Количественные методы применялись в тех случаях, когда была возможность и необходимость выявления зависимостей на большом массиве информации. Следует отметить, что возможности использования количественных методов были существенно ограничены в связи с незначительным объемом доступной информации в разрезе муниципальных образований.

При невозможности либо нецелесообразности использования количественных методов, а также в дополнение к ним был проведен детальный анализ функционирования муниципальных образований в рамках различной территориальной структуры на примере трех регионов:

- Тюменская область. В данном регионе до 2001 года на большей части территории господствовала поселенческая модель. В 2001 году произошел масштабный переход к районной модели организации муниципальной власти. В то же время в одном из районов области – Тюменском – сохранилась поселенческая модель, что создает хорошую базу для сравнения.
- Калужская область. Наряду с районной моделью на части территории Калужской области были созданы поселенческие муниципалитеты, в результате чего в некоторых районах сложилась двухуровневая система местного самоуправления. Подобная ситуация позволяет сопоставлять как

функционирование поселенческой и районной моделей, так и районы с двухуровневой структурой и с обычной районной моделью.

- Новгородская область. Данный регион сделал выбор в пользу районной модели. Однако в рамках данной модели существует достаточно проработанный и эффективный механизм обеспечения самостоятельности низовых уровней власти и активизации участия населения в управлении.

Сочетание количественных методов исследования с детальным анализом ситуации (case-studies) в трех регионах позволило рассмотреть различные аспекты функционирования муниципальных образований в рамках альтернативных вариантов территориальной структуры и выявить имеющиеся в этой сфере взаимозависимости. В то же время предельная ограниченность информации для количественного анализа и незначительный объем выборки регионов для case studies не позволяют сделать окончательные выводы. Тем не менее, исследование дает возможность сформулировать достаточно обоснованные предположения о правильности либо неправильности предложенных гипотез и наметить пути дальнейшего анализа.

Приложение 1.1 Требования к организации муниципальных услуг, воздействующие на получение экономии на масштабе¹²

Услуги, не требующие специализированного оборудования и больших инвестиций

- имеют отрицательный эффект масштаба;
- трудоинтенсивные;
- требуют непосредственного контакта между производителями услуг и населением;
- взаимосвязь между затратами и выпуском трудно измерить;
- наиболее эффективно предоставляются относительно небольшими организациями, в которых менеджеры могут строго контролировать деятельность своих сотрудников.

Услуги, требующие специализированного оборудования и/или специально обученного персонала

- не требуют непосредственного контакта между производителями услуг и населением;
- объем выпуска легко измерим;
- эффективно производятся как специализированным подразделением органов управления крупного муниципалитета, так и специализированной организацией, работающей по контракту с несколькими небольшими муниципалитетами.

Услуги, требующие больших инвестиций

- имеют положительный эффект масштаба;
- размер организации, производящей услуги, значения не имеет.

¹² Данное приложение сделано на основе статьи Роберта Биша (Bish, 1999b, appendix B).

Таблица 1.1 Классификация муниципальных услуг

<i>Сфера деятельности</i>	<i>Услуги, не требующие специализированного оборудования и больших инвестиций</i>	<i>Услуги, требующие специализированного оборудования и/или специально обученного персонала</i>	<i>Услуги, требующие значительных капиталовложений</i>
Правоохранительная деятельность	Администрирование правоохранительных органов	Техническая поддержка средств связи и компьютерных систем правоохранительных органов	Содержание тюрем и полицейских участков
	Обеспечение тюрем продуктами питания и организация уборки тюремных помещений и территорий	Организация и обслуживание стрельбищ	
		Подготовка кадров	
	Организация патрулирования (кроме патрулирования на вертолетах)	Организация патрулирования на вертолетах	
	Проведение следственных действий (ограбление, бытовые конфликты, ДТП)	Проведение следственных действий (криминалистическая лаборатория, убийства, наркотики, идентификаций ДНК и отпечатков пальцев)	
	Предоставление общественных услуг правоохранительных органов (профилактика детской преступности, комитет по безопасности дорожного движения, и т.п.)	Предоставление общественных услуг правоохранительных органов (комитет по разрешению семейных споров, реабилитационные центры для жертв бытового насилия и т.п.)	
Противопожарная безопасность	Базовое обучение новобранцев и низшего медицинского персонала	Организация курсов повышения квалификации	
	Организация программ по предотвращению пожаров, проведение пожарных инспекций и контроль соблюдения правил противопожарной безопасности	Обслуживание оборудования и средств пожарной сигнализации	
	Проведение спасательно-эвакуационных работ	Проведение расследований причин возгорания	
Инженерные услуги: дороги и парковки	Установка и обслуживание уличного освещения и дорожных знаков	Установка и обслуживание светофоров	
	Проектирование, строительство и обслуживание бульваров	Нанесение дорожной разметки	
	Проектирование, строительство и обслуживание парковок	Производство асфальта	
	Установка, обслуживание и инкассация автоматов по сбору платы за парковку		
	Уборка улиц и вывоз снега		
	Обслуживание дорог и эстакад	Проектирование и строительство дорог и эстакад	
	Строительство и обслуживание тротуаров и обочин дорог	Проектирование, строительство и обслуживание мостов	
Инженерные услуги: водоснабжение	Обслуживание водозаборных сооружений и водохранилищ	Осуществление проектирования и строительство водозаборных сооружений и водохранилищ	Финансирование строительства водозаборных сооружений и водохранилищ
	Обслуживание очистных сооружений, водонасосных станций и станций снижения давления	Проектирование и строительство очистных сооружений, водонасосных станций и станций снижения давления	
	Обслуживание водопроводных систем	Прокладка водопроводных систем	

<i>Сфера деятельности</i>	<i>Услуги, не требующие специализированного оборудования и больших инвестиций</i>	<i>Услуги, требующие специализированного оборудования и/или специально обученного персонала</i>	<i>Услуги, требующие значительных капиталовложений</i>
	Обслуживание станций по хлорированию воды		
<i>Инженерные услуги: канализация</i>	Обслуживание основного коллектора системы канализации, очистных и сточных сооружений	Осуществление проектирования и строительство основного коллектора системы канализации, очистных и сточных сооружений	Финансирование строительства основного коллектора системы канализации, очистных и сточных сооружений
	Обслуживание системы сбора сточных вод	Проектирование и строительство системы сбора сточных вод	
<i>Некоторые другие общественные услуги</i>	Организация и содержание детских садов		
	Организация и содержание центров реабилитации наркоманов и алкоголиков, психиатрических клиник		
	Содержание мест захоронений		
	Содержание домов для престарелых		
	Обслуживание библиотечных зданий и осуществление библиотечного обслуживания населения	Осуществление проектирования и строительства зданий под библиотеки	Финансирование библиотек
	Разработка, строительство и содержание автобусных гаражей	Оказание специальных транспортных услуг	Организация транспортных услуг населению (содержание автобусной сети)

Глава 2. ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1 Ограничения проводимого анализа и описание базы данных

В рамках данной работы эмпирический анализ использовался для изучения двух основных вопросов: какие факторы влияют на выбор территориальной структуры муниципальных образований в рамках того или иного региона, и на какие параметры влияет сама территориальная структура. Выявление данных факторов представляет значительный интерес, поскольку позволяет отделить общие тенденции от специфики отдельных субъектов Федерации, что невозможно сделать при проведении углубленного исследования конкретных регионов. Кроме того, подобный анализ позволяет разграничить действительно значимые особенности отдельных территорий и субъективное обоснование принятия тех или иных решений в области муниципальной структуры, то есть подтвердить либо развенчать те мифы, которые существуют в этой сфере.

Исследование проводилось в рамках тех ограничений, которые накладывались имеющейся информационной базой. Данные ограничения оказались весьма существенными – доступная статистическая информация, позволяющая отслеживать соответствующие зависимости, достаточно бедна, а ее структура не приспособлена к подобного рода исследованиям. Выявленные ограничения не только оказали значительное воздействие на глубину и результаты количественного анализа в данной работе. Они могут существенно повлиять на оценку последствий широкомасштабной реформы структуры местного самоуправления, предусмотренной новой редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Поэтому обеспечение адекватной информации, позволяющей отслеживать ход и результаты процесса реформирования, должно стать составной частью проводимых преобразований.

Для проведения исследования все регионы были разделены на пять категорий:

- 1) регионы с районной структурой муниципальных образований;
- 2) регионы с поселенческой структурой муниципальных образований;
- 3) регионы с двухуровневой структурой муниципальных образований при отсутствии бюджетов на уровне поселений;
- 4) регионы с двухуровневой структурой муниципальных образований при наличии бюджетов и на уровне районов, и на уровне поселений;
- 5) регионы, определение территориальной структуры муниципальных образований в которых для целей данных расчетов затруднено.

К последней категории было отнесено несколько разнородных типов регионов, а именно:

- регионы со смешанной структурой муниципальных образований (несколько моделей существуют и играют значимую роль в рамках одного субъекта Федерации);
- регионы с существенными ограничениями на развитие местного самоуправления;
- регионы, по которым нет достоверной информации (информация по разным источникам существенно расходится);

- регионы, в которых количество городов сопоставимо с количеством муниципалитетов других типов и, тем самым, данные по ним существенно влияют на результаты расчетов.

Основой для классификации послужила информация Центра фискальной политики, материалы Аналитического вестника Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы № 13 «Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления», часть 2, а также собственные изыскания авторов данного исследования. Результаты разделения регионов на пять категорий по данным 2000, 2001 и 2002 г. представлены в Приложении 2.1. Для проведения последующего анализа регионы, относящиеся к первым четырем категориям, названы регионами с чистой структурой. При этом необходимо отметить, что территориальная структура в регионах, относящихся к первой и третьей категориям, достаточно близка. В ситуации, когда в рамках двухуровневой структуры у муниципалитетов поселенческого уровня нет собственных бюджетов, их фактический статус радикально не отличается от положения поселков и сельсоветов в рамках районной структуры. Тем не менее, для чистоты анализа данные категории рассматриваются по отдельности.

Очевидно, что сама по себе структура рассматриваемой совокупности затрудняет проведение количественного анализа, поскольку она отличается значительной асимметрией. Как показывают данные Таблицы 2.1, подавляющее большинство регионов относится к первой и третьей категориям. Выборка по второй и четвертой категориям, представляющим наибольший интерес, достаточно мала, поэтому особенности каждого конкретного региона в данной выборке существенно влияют на полученный результат. Эти сложности учитывались при выборе методов проведения количественного анализа.

Таблица 2.1 Результаты разделения регионов на пять категорий по данным 2000-2002 гг.

	<i>Регионы с районной структурой местного самоуправления</i>	<i>Регионы с поселенческой структурой местного самоуправления</i>	<i>Регионы с двухуровневой структурой местного самоуправления</i>		<i>Регионы, определение территориальной структуры муниципальных образований в которых затруднено</i>
			<i>без бюджетов на поселенческом уровне</i>	<i>с бюджетами на уровне районов и поселений</i>	
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
2000	37	6	10	3	30
2001	38	5	10	3	30
2002	39	4	10	3	30

2.2 Используемые данные

При проведении количественного анализа главной задачей было выявление зависимостей между выбором определенной модели территориальной организации местного самоуправления и различными параметрами функционирования муниципальных образований. В Таблице 2.2 приведен перечень показателей, использованных при проведении эмпирического анализа. В качестве исследуемых параметров были выбраны две группы показателей: показатели, характеризующие расходы на управление муниципальных образований (1-2) и показатели, характеризующие распределение функций между субъектом Федерации и

муниципальными образованиями(3-9). В качестве объясняющих переменных рассматривались показатели финансового состояния муниципальных образований (10-13) и демографические показатели (14-15). Кроме того, в анализе использовались фиктивные переменные, характеризующие наличие в регионе той или иной модели территориальной организации местного самоуправления, а также географическое положение региона (его принадлежность к округу). При этом, ряд показателей в различных регрессиях выступали и как объясняемые, и как объясняющие переменные.

Выбор показателей, характеризующих расходы на управление и разделение функций и полномочий между региональным и муниципальным уровнем, в качестве объясняемых переменных при анализе воздействия территориальной структуры на организацию функционирования муниципальных образований было обусловлено отсутствием статистической базы для проведения более содержательного исследования, например, анализа связи той или иной территориальной структуры с качеством предоставления муниципальных услуг.

В данном исследовании для характеристики расходов на управление в первую группу объясняемых переменных были включены показатели доли расходов по статье «государственное управление и местное самоуправление» в расходах консолидированного регионального и консолидированного муниципального бюджетов. Необходимость анализа доли данной статьи в расходах консолидированного регионального бюджета при изучении территориальной структуры объясняется тем, что в условиях поселенческой модели на районном уровне обычно формируется орган государственной власти, деятельность которого финансируется из регионального бюджета. Поскольку этот орган в большинстве случаев в той или иной степени берет на себя функции, выполняемые муниципалитетами районного уровня в условиях других моделей организации местного самоуправления, ограничение анализа лишь структурой консолидированного муниципального бюджета может дать односторонние результаты.

Что касается распределения функций и полномочий между региональным и муниципальным уровнем, то в данном случае анализ проводился применительно к трем наиболее значимым сферам муниципальной деятельности и муниципальных расходов: ЖКХ, образование и здравоохранение. В качестве показателей, характеризующих данное распределение, использовались доли соответствующих расходов консолидированного муниципального бюджета в консолидированных расходах регионального бюджета. Кроме того, был сконструирован интегральный показатель децентрализации муниципальных расходов, учитывающий расходы по трем рассмотренным статьям. Коэффициент децентрализации рассчитывался как сумма произведений долей расходов консолидированных региональных бюджетов на ЖКХ, образование и здравоохранение, финансируемых из местных бюджетов, на доли соответствующих статей расходов в общих расходах муниципальных бюджетов, взвешенная по доле этих статей в местных бюджетах. Иными словами, расчет индекса децентрализации проводился по следующей формуле:

$$DC = \frac{D_{MB}^{(GKH)} \times D_{StrMB}^{(GKH)} + D_{MB}^{(Ed)} \times D_{StrMB}^{(Ed)} + D_{MB}^{(MA)} \times D_{StrMB}^{(MA)}}{D_{StrMB}^{(GKH)} + D_{StrMB}^{(Ed)} + D_{StrMB}^{(MA)}}, \text{ где}$$

DC – индекс децентрализации, $D_{MB}^{(GKH)}$, $D_{MB}^{(Ed)}$, $D_{MB}^{(MA)}$ - доли расходов на ЖКХ, образование, здравоохранение, финансируемая из местных бюджетов; $D_{StrMB}^{(GKH)}$, $D_{StrMB}^{(Ed)}$, $D_{StrMB}^{(MA)}$ - доли расходов на ЖКХ, образование, здравоохранение в общих расходах муниципальных бюджетов.

Косвенным показателем децентрализации расходов может служить также доля консолидированного муниципального бюджета в консолидированном региональном.

Этот показатель является более общим, чем предыдущий, поскольку не ограничивается тремя ключевыми полномочиями и характеризует весь комплекс муниципальных функций. Однако на его значение существенно влияет объем расходов на выполнение специфических региональных функций, не связанных с обязанностями муниципалитетов, поэтому данный показатель также нельзя признать полностью адекватным целям данного анализа.

Таблица 2.2 Показатели, используемые при проведении эмпирического анализа.

<i>№</i>	<i>Показатель</i>	<i>Обозначение</i>	<i>Ед. измерения</i>
1.	Доля расходов по статье «Государственное управление и местное самоуправление» в консолидированном региональном бюджете	KRB	%
2.	Доля расходов по статье «Государственное управление и местное самоуправление» в консолидированном местном бюджете	MB	%
3.	Доля расходов консолидированного регионального бюджета на ЖКХ, финансируемая из регионального бюджета	GKH_RB	%
4.	Доля расходов консолидированного регионального бюджета на ЖКХ, финансируемая из консолидированного местного бюджета	GKH_MB	%
5.	Доля расходов консолидированного регионального бюджета на образование, финансируемая из регионального бюджета	ED_RB	%
6.	Доля расходов консолидированного регионального бюджета на образование, финансируемая из консолидированного местного бюджета	ED_MB	%
7.	Доля расходов консолидированного регионального бюджета на здравоохранение, финансируемая из регионального бюджета	MA_RB	%
8.	Доля расходов консолидированного регионального бюджета на здравоохранение, финансируемая из консолидированного местного бюджета	MA_MB	%
9.	Коэффициент децентрализации муниципальных расходов	DC	%
10.	Доля финансовой помощи в доходах консолидированного регионального бюджета	FA_KRB	%
11.	Доля финансовой помощи в доходах консолидированного местного бюджета	FA_MB	%
12.	Бюджетная обеспеченность консолидированного регионального бюджета с учетом величины прожиточного минимума в регионе	BC_KRB	руб.
13.	Бюджетная обеспеченность местного бюджета с учетом величины прожиточного минимума в регионе	BC_MB	руб.
14.	Плотность населения	Density	человек на км ²
15.	Численность населения на одно муниципальное образование в среднем по региону	AP	человек

При изучении факторов, влияющих на выбор территориальной структуры, анализировались такие показатели, как плотность населения, бюджетная обеспеченность, доля финансовой помощи в доходах консолидированного регионального бюджета, географическое положение (отнесение региона к тому или иному федеральному округу). Однако необходимо учитывать, что первые три из перечисленных параметров определялись в целом по субъекту Федерации, без выделения крупных городов, показатели плотности населения и финансовой обеспеченности по которым могут существенно отличаться от ситуации на остальной территории и, тем самым, несколько исказить получаемые результаты. Частично данная проблема была смягчена тем, что регионы, в которых значительное количество

муниципальных образований отнесено к городам, были включены в пятую категорию и, тем самым, исключены из анализа регионов с чистой структурой.

Показатель – численность населения на одно муниципальное образование в среднем по региону, рассчитываемый как численность населения в регионе на количество муниципальных образований, в случае регионов с двухуровневой системой местного самоуправления первоначально определялся для муниципальных образований обоих уровней. Однако влияние численности населения поселенческих муниципальных образований ни на один из рассматриваемых факторов при оценке регрессий выявлено не было, поэтому в дальнейшем анализе рассматривался только показатель численности населения в муниципалитетах районного уровня.

Для проведения расчетов были использованы данные Минфина России об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2000-2002 гг. и данные Госкомстата РФ о численности и плотности населения в регионах. Период с 2000 по 2002 год для целей настоящего анализа был выбран не случайно.

Во-первых, классификация регионов РФ по типам моделей организации местного самоуправления была основана на исследованиях, датированных 2001-2002 годами. Соответственно нельзя с определенностью утверждать, что она применима к более ранним этапам развития местного самоуправления. Примеры Тюменской и Оренбургской областей, где в последние годы произошла смена поселенческой модели на районную, подтверждают данное предположение.

Во-вторых, 2000 годом можно датировать начало периода относительной финансовой стабилизации местных бюджетов, для которого, в отличие от предшествующих лет, характерно некоторое улучшение финансовой ситуации в значительной части муниципальных образований. Это проявилось в смягчении проблемы выплаты заработной платы бюджетникам, уменьшении темпов роста либо даже снижении накопленных долгов, некотором увеличении капитальных расходов. Существенный вклад в подобные позитивные изменения внесло более аккуратное финансирование бюджетами вышестоящих уровней своих обязательств по отношению к местным бюджетам. Что касается периода 1995-1999 годов, то хроническое недофинансирование ключевых статей расходов, а также исполнение значительной части бюджетов в неденежной форме не позволяют достоверно оценить финансовое состояние муниципальных образований на основании имеющейся отчетности.

2.2 Методология количественного анализа

Количественный анализ проводился в три этапа. **На первом этапе** был сделан расчет средних значений таких величин, как расходы консолидированных региональных и местных бюджетов на управленческий аппарат при различных моделях территориальной организации местного самоуправления, а также доли расходов на ЖКХ, образование, здравоохранение, коэффициент децентрализации и доля расходов местных бюджетов в консолидированном региональном бюджете. Данные показатели были рассчитаны по четырем группам регионов, по всей выборке в целом, и по всей совокупности субъектов РФ. Целью данного этапа было выявление наиболее явных зависимостей расходов на управление в бюджетах различных уровней и распределения функций между государственной и муниципальной властью от выбранной модели территориальной организации местного самоуправления.

На втором этапе была сделана попытка выявить линейные зависимости, определяющие воздействие структуры на различные параметры функционирования муниципальных образований. Регрессионный анализ существования соответствующих зависимостей проводится на выборке 56 регионов с чистой структурой за три года

(2000-2002 гг.). В данном исследовании оцениваются регрессии на сбалансированных панелях со случайными временными эффектами.

$$y_{it} = \alpha + \beta' x_{it} + u_i + \varepsilon_{it},$$

где y_{it} – показатель децентрализации расходов местных бюджетов/или показатель расходов на управление в момент времени t региона i , x_{it} – объясняющая переменная, u_i, ε_{it} – случайные члены (индивидуальный и общий). Тесты на применимость модели случайных эффектов с использованием множителя Лагранжа, разработанные Бройшем (Breusch) и Пэганом (Pagan) во всех случаях дали положительные результаты.

Использование панельных данных при построении регрессий, с одной стороны, позволяет увеличить размер выборки и, соответственно, использовать и учитывать больше информации об изменениях, происходящих и в пространстве, и во времени, для построения более полных моделей. С другой стороны, увеличивает возможность нарушения условий теоремы Гаусса–Маркова, в том числе условий некоррелированности во времени и гомоскедастичности случайных ошибок.

Необходимо отметить, что в силу специфики данных (выборка включает данные за три года, $T=3$) при оценивании эконометрических моделей можно пренебречь проблемой возможной коррелированности ошибок во времени. Наличие автокоррелированности означает, что ошибки регрессии для каждого региона описываются, например, моделью авторегрессии порядка p , для корректного оценивания которой необходимо наличие достаточно длинных временных рядов, которые в нашем случае отсутствуют. Также нет необходимости рассматривать проблему наличия единичных корней в панельных данных, поскольку понятие стационарности предполагает, что временные ряды достаточно длинные (т. е. $T \rightarrow \infty$).

Выборка включает данные по 56 регионам с чистой структурой за 2000-2002 годы, для проведения анализа этих данных был применен оцененный обобщенный метод наименьших квадратов (FGLS – Feasible Generalized Least Squares). Подробное обоснование использования данного метода для проведения исследований на выборках, характеризуемых наличием достаточно большого числа регионов при малом количестве временных интервалов, приводится в работах ИЭПП по оценке инвестиционных процессов в регионах и по региональным особенностям корпоративного управления (Дробышевский и др., 2002, Радыгин и др., 2002).

При переходе от оценок для отдельных лет к панельным данным для линейной зависимости доли расходов консолидированного регионального бюджета от финансового состояния муниципальных образований, численности населения на одно муниципальное образование в среднем по региону тесты показали невозможность объединения данных за три года в панель. Поэтому в данном случае оценивались две регрессии: панельная регрессия по данным за 2000-2001 годы и регрессия по 2002 году.

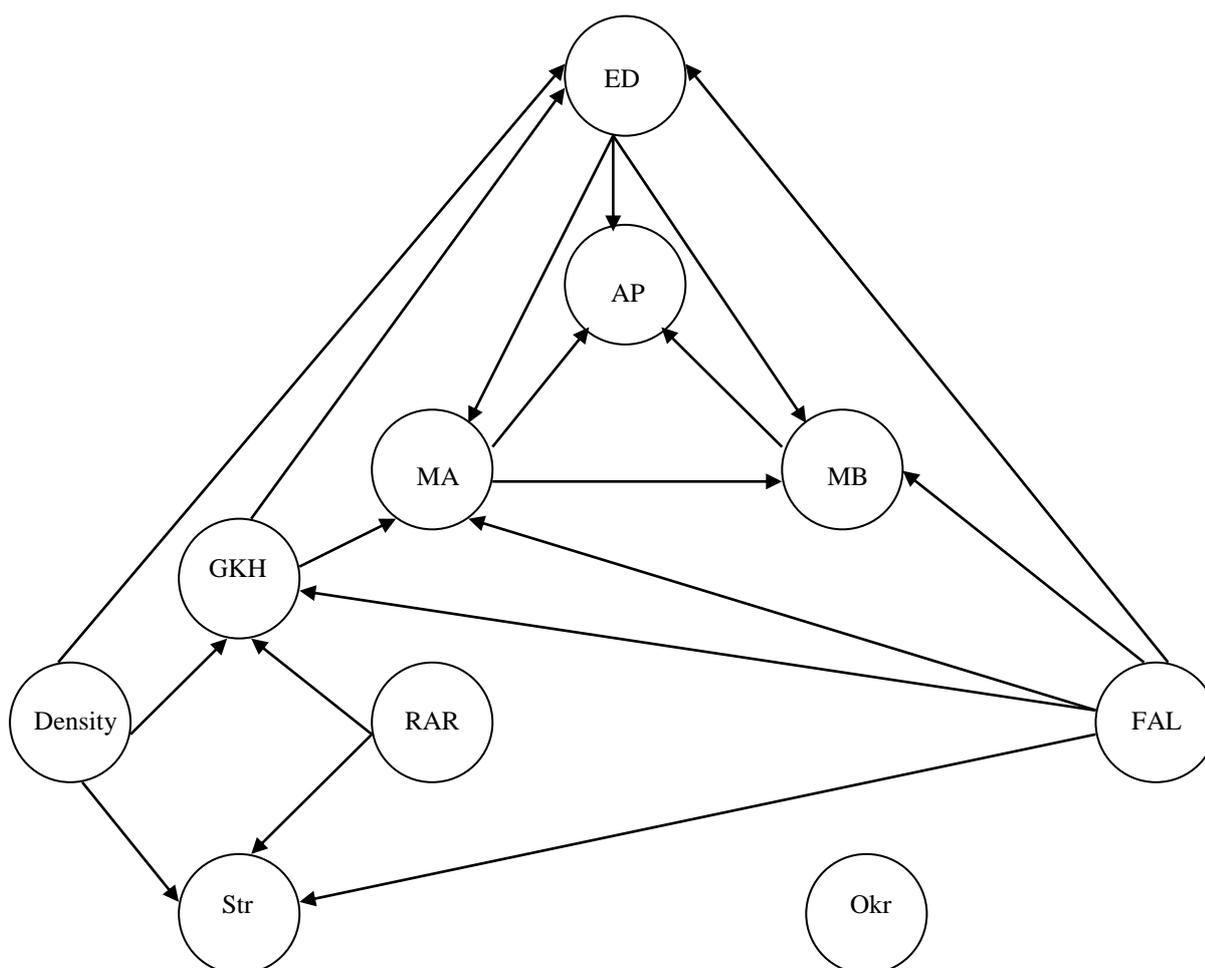
На третьем этапе расчетов оценивались нелинейные зависимости между параметрами модели с помощью *метода информативных структур*¹, который позволяет изучать взаимосвязи между элементами сложных статистических систем путем декомпозиция исходной системы на подсистемы меньшей размерности в случае отсутствия достаточного количества исходной информации. Результаты, полученные при применении метода информативных структур, использовались в первую очередь в тех случаях, когда оказывалось невозможным выявить линейные зависимости между анализируемыми процессами и показателями.

¹ Описание метода информативных структур приводится в Приложении 2.2

Метод построения информативных структур был использован в данном исследовании для выявления нелинейных зависимостей между элементами системы, состоящей из 10 показателей, характеризующих 1) модель организации местного самоуправления в регионе (Struct); 2) финансовое положение регионов (FA_KRB, BC_KRB), 3) уровень децентрализации расходов (ED_MB, MA_MB, GKH_MB), 4) географическое положение (принадлежность к определенному федеральному округу_Okrug), 5) плотность населения (Density) и численность населения на одно муниципальное образование в среднем по региону (AP), 6) расходы на управление (KRB). При построении информативной структуры четвертого порядка были использованы данные за 2000-2002 гг.

При этом были выдвинуты некоторые гипотезы о взаимозависимости элементов системы. В частности, было сделано предположение о том, что плотность населения, бюджетная обеспеченность, доля финансовой помощи и принадлежность региона к определенному округу являются экзогенными переменными. Еще одним ограничением было то, что выбор той или иной структуры не может определяться численностью населения на одно муниципальное образование, долей расходов на ЖКХ, образование и здравоохранение, финансируемых из местных бюджетов и долей расходов местных бюджетов на управление.

Рисунок 2.1 Информативная структура четвертого порядка анализируемой системы региональных показателей.



В результате применения данного метода была получена следующая декомпозиция условного совместного распределения вероятностей элементов исследуемой системы:

$$P(x_{AP}, x_{GKH_MB}, x_{ED_MB}, x_{MA_MB}, x_{Struct}, x_{KRB} / x_{Density}, x_{FA_KRB}, x_{BC_KRB}, x_{Okrug}) \approx$$

$$P(x_{GKH_KRB} / x_{Density}, x_{FA_KRB}, x_{BC_KRB}) P(x_{Struct} / x_{Density}, x_{FA_KRB}, x_{BC_KRB}) P(x_{ED_MB} / x_{Density}, x_{FA_KRB}, x_{GKH_MB})$$

$$P(x_{MA_KRB} / x_{FA_KRB}, x_{GKH_MB}, x_{ED_MB}) P(x_{KRB} / x_{FA_KRB}, x_{ED_MB}, x_{MA_MB}) P(x_{AP} / x_{FA_KRB}, x_{MA_MB}, x_{KRB})$$

Граф связей исследуемой системы изображен на Рисунке 2.1

2.3 Результаты количественного анализа

Проанализированные выше содержательные подходы к применению количественного анализа, а также имеющиеся информационные ограничения позволяют использовать данные методы для проверки ряда гипотез, сформулированных в Главе 1, а именно для определения:

- соотношения объективных и субъективных факторов при выборе модели территориальной структуры (гипотеза 1);
- определения воздействия выбранной модели территориальной структуры на управленческие расходы (гипотеза 3);
- определение воздействия выбранной модели территориальной структуры на распределение функций и полномочий между региональным и муниципальным уровнями (гипотеза 4).

Анализ факторов, влияющих на выбор территориальной структуры, показал, что просто и однозначно такие факторы выделить невозможно. Не удалось выявить каких-либо линейных зависимостей, позволяющих объяснить наличие той или иной территориальной структуры в регионах, поэтому в данном случае использовался метод информативных структур. Оценка энтропии (неопределенности) системы в рамках данного метода позволяет заключить, что поведение системы из девяти элементов², представленной на Рисунке 2.1, на 81,8% объясняется поведением трех показателей: плотность населения, бюджетная обеспеченность по консолидированному региональному бюджету и доля финансовой помощи доходах консолидированного регионального бюджета. При этом наиболее важными для объяснения структуры являются плотность населения и доля финансовой помощи. Имитация выбора территориальной структуры на основе выявленных взаимозависимостей по совокупности «чистых» регионов за три года позволила правильно определить 161 случай из 168, то есть объяснить данный феномен на 95,8%.

Наряду с факторами, определяющими структуру, на Рисунке 2.1. представлены взаимосвязи других показателей, задействованных в анализе. Обращает на себя внимание тот факт, что, в соответствии с данной схемой, возможно выделить те факторы, от которых зависит структура, но не установлено зависимости каких-либо других показателей от самой структуры. Представляется, что это объясняется тем, что специфика анализа в рамках метода информативных структур не позволяет исследовать воздействие на рассмотренный круг показателей каждого конкретного варианта территориальной структуры. Поэтому для учета воздействия структуры на различные параметры деятельности муниципального образования используются другие методы количественного анализа.

² Показатель «округ», характеризующий географическое положение региона, исключен из рассмотрения, так как исследование непосредственных связей выявило отсутствие его влияния на какие-либо элементы системы.

Воздействие территориальной структуры на управленческие расходы анализировалось как на основе определения средних значений, так и с помощью регрессионных зависимостей.

В Таблице 2.3 представлены средние за три года (2000-2002) значения показателей доли расходов по статье «государственное управление и местное самоуправление» в консолидированном муниципальном и консолидированном региональном бюджетах для регионов с каждой из четырех моделей территориальной структуры.

Очевидно, что для регионов с районной, поселенческой, а также двухуровневой структурой без бюджетов на поселенческом уровне доля расходов на управление в местных бюджетах достаточно близка и примерно соответствует средней по России. Для регионов с двухуровневой структурой при наличии бюджетов на обоих уровнях муниципальных образований эта доля существенно выше и составляет 131% от средней по России. Что касается расходов на управление в консолидированных региональных бюджетах, то здесь различия существенно сглаживаются. Несколько более высок этот показатель в регионах с поселенческой структурой (что, судя по всему, определяется наличием территориальных структур государственного управления на районном уровне, а также большим объемом функций, выполняемых на региональном уровне) и с двухуровневой структурой при наличии бюджетов на обоих уровнях (за счет более высоких расходов муниципальных бюджетов по этой статье). Однако превышение в данных группах регионов по сравнению со средней по России не столь существенно и составляет 13,6%.

Таблица 2.3 Доля расходов на государственное управление и местное самоуправление в расходах консолидированных региональных и местных бюджетах в 2000-2002 годах в среднем по выборке регионов, в %

Регионы с различными структурами организации местного самоуправления	Доля расходов на государственное управление и местное самоуправление в	
	консолидированных региональных бюджетах	консолидированных местных бюджетах
<i>Районной</i>	6.6	7.4
<i>Поселенческой</i>	7.5	7.7
<i>Двухуровневой (без бюджетов)</i>	6.5	7.5
<i>Двухуровневой (с бюджетами)</i>	7.5	9.7
<i>По выборке в целом</i>	6.7	7.6
<i>По всем регионам РФ</i>	6.6	7.4

Источник: данные Минфина России об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2000-2002 гг.

Результаты расчета панельных регрессий позволили получить более широкую и полную информацию о факторах, влияющих на управленческие расходы.

При анализе муниципальных бюджетов выявилось, что поселенческая модель достаточно значимо воздействует в направлении снижения расходов на управление, а двухуровневая модель с бюджетами на обоих уровнях – в направлении их повышения. Кроме того, в рамках каждой модели существует определенная, хотя и не очень значительная, экономия на масштабах – рост численности населения, приходящегося в

среднем на одно муниципальное образование, способствует снижению управленческих расходов. Воздействие бюджетной обеспеченности на данный параметр чрезвычайно слабо при наличии устойчивой обратно пропорциональной зависимости – рост бюджетной обеспеченности незначительно влияет на снижение управленческих расходов. Результаты регрессионного анализа представлены в Таблице 2.4.

Что касается доли расходов по статье «государственное управление и местное самоуправление» в расходах консолидированного регионального бюджета, то здесь по результатам регрессионного анализа за 2000-2001 годы вообще не выявлено воздействия территориальной структуры на данный параметр. При этом сохранились выявленные зависимости данного параметра от численности населения, приходящейся на одно муниципальное образование, и бюджетной обеспеченности, хотя они по прежнему достаточно слабы. В 2002 году характер зависимостей значительно меняется: поселенческая модель, а также двухуровневая структура с бюджетами на обоих уровнях достаточно существенно воздействует на долю управленческих расходов в направлении ее повышения. Не удалось выявить зависимость доли управленческих расходов от бюджетной обеспеченности. В данном случае роль значимого финансового параметра играет доля финансовой помощи в консолидированном региональном бюджете, причем зависимость также обратно пропорциональна. В случае поселенческой модели не проявляется также связь доли расходов на управление с численностью населения, приходящегося на одно муниципальное образование. Результаты регрессионного анализа представлены в Таблице 2.5. и 2.6.

Очевидно, что вопрос о воздействии территориальной структуры на управленческие расходы требует дальнейшего исследования, в первую очередь на уровне консолидированного регионального бюджета. С одной стороны, проведенный анализ позволяет получить достаточно серьезные аргументы в поддержку тезиса о проявлении экономии на масштабе в сфере управленческих расходов, что подтверждается как напрямую (зависимость данного показателя от численности населения, приходящегося на одно муниципальное образование), так и косвенно: в ряде случаев выявлена тенденция к росту доли совокупных управленческих расходов в рамках тех моделей, которые предусматривают полноценные муниципальные образования на поселенческом уровне. С другой стороны, выявленные зависимости не являются устойчивыми. Так, требуется дальнейшее изучение причин отсутствия связи территориальной структуры местного самоуправления с долей расходов на управление в консолидированных региональных бюджетах в 2000-2001 годах, а также существенного изменения выявленных взаимосвязей в 2002 году.

Анализ воздействия территориальной структуры на распределение функций между региональным и муниципальным уровнями проводился теми же методами, что и анализ, связанный с долей управленческих расходов.

В Таблице 2.7а представлены средние показатели за 2000-2002 годы, характеризующие распределение полномочий между муниципальным и региональным уровнями на основе индекса децентрализации, а также доли консолидированного муниципального бюджета в консолидированном региональном. Если судить по индексу децентрализации, наименьший объем полномочий выполняют муниципалитеты поселенческой модели. Наибольшая степень децентрализации характерна для районной структуры и двухуровневой структуры без бюджетов на поселенческом уровне, которая, как уже указывалось выше, фактически является аналогом районной. Интересно, что в рамках двухуровневой структуры с бюджетами на обоих уровнях децентрализация в таких важнейших сферах муниципальной деятельности, как жилищно-коммунальное хозяйство и образование, несколько ниже (что, как уже указывалось выше, сопровождается более высокими расходами на управление).

Если исходить из доли консолидированного муниципального бюджета в консолидированном региональном, то наиболее высока эта доля в рамках районной модели. По остальным структурам показатели находятся примерно на одном уровне, который существенно ниже, чем для районной модели.

Обращает на себя внимание, что динамика показателей децентрализации по ключевым муниципальным полномочиям и динамика доли расходов местных бюджетов в консолидированном региональном существенно различаются между собой. Доля муниципальных бюджетов в консолидированном региональном за три рассмотренных года имела устойчивую тенденцию к снижению практически по всем рассматриваемым регионам. Исключение составляют регионы с двухуровневой структурой, но по ним эта доля изначально была достаточно невелика. В то же время показатели децентрализации по ключевым муниципальным полномочиям оставались достаточно стабильными. Можно предположить, что централизация могла затронуть другие муниципальные функции, а также более быстрыми темпами могли увеличиваться региональные расходы, не связанные с полномочиями муниципалитетов. Информация по годовым значениям показателей, характеризующих распределение функций и полномочий между региональным и муниципальным уровнями, представлена в Таблице 2.7б.

Результаты регрессионного анализа демонстрируют существенное влияние районной модели на повышение и поселенческой - на снижение индекса децентрализации. Причем в рамках районной структуры повышение коэффициента децентрализации в основном происходит за счет большей децентрализации расходов на образование, а в рамках поселенческой модели его снижение определяется более высокой степенью централизации расходов на ЖКХ и образование на региональном уровне. При этом территориальная структура не оказывает влияние на распределение расходов на здравоохранение между региональным и муниципальным уровнем, что вполне объяснимо с учетом того, что значительная часть этих расходов финансируется из ФОМС.

Регрессионные зависимости позволяют также сделать еще два вывода.

Во-первых, индекс децентрализации при всех моделях, кроме поселенческой, в определенной (хотя и не очень значительной) степени зависит от размера муниципалитетов, то есть его значение может повышаться с ростом численности населения, в среднем приходящегося на одно муниципальное образование.

Во-вторых, регионы достаточно последовательны в своей политике централизации либо децентрализации, проведение той или иной политики в отношении одной из ключевых сфер муниципальной деятельности сопровождается аналогичной политикой в одной или двух других сферах. Об этом говорит выявление зависимости (хотя и не очень тесной) доли расходов на ЖКХ, финансируемой из местных бюджетов, от соответствующей доли на образование и на здравоохранение; доли расходов на образование – от соответствующих долей расходов на ЖКХ (кроме поселенческой модели) и здравоохранение; доли расходов на здравоохранение – от соответствующей доли на образование, причем во всех случаях подобная зависимость прямо пропорциональна. Результаты регрессионного анализа по данным параметрам представлены в Таблицах 2.8-2.11.

Таблица 2.4 Зависимость доли расходов по статье «Государственное управление и местное самоуправление» в общих расходах местных бюджетов от показателей финансового состояния муниципальных бюджетов, численности населения муниципалитетов в среднем по региону и типа организационной структуры местного самоуправления * (168 наблюдений, FGLS).

<i>Зависимая переменная</i>	<i>МВ</i>				
		<i>Const</i>	<i>Объясняющие переменные</i>		
			<i>Struct</i>	<i>BC_МВ</i>	<i>AP</i>
<i>Районная и двухуровневая структуры без бюджетов на поселенческом уровне</i> (<i>Struct = 1</i> для регионов с районной структурой и с двухуровневой структурой без бюджетов, <i>Struct = 0</i> для остальных регионов)	коэффициент	9.96147		-0.000451	-0.0197989
	Z - статистика	17.00		-4.99	-2.14
<i>Поселенческая</i> (<i>Struct = 1</i> для регионов с поселенческой структурой, <i>Struct = 0</i> для остальных регионов)	коэффициент	10.67434	-1.59087	-.0004834	-0.0299211
	Z - статистика	16.64	-2.59	-5.42	-2.98
<i>Двухуровневая (с бюджетами на поселенческом уровне)</i> (<i>Struct = 1</i> для регионов с двухуровневой структурой с бюджетами, <i>Struct = 0</i> для остальных регионов)	коэффициент	9.804326	1.994976	-.0004289	-0.0202928
	Z - статистика	17.12	2.10	-4.76	-2.28

*В таблицах приводятся только статистически значимые коэффициенты и z-статистики

Таблица 2.5 Зависимость доли расходов по статье «Государственное управление и местное самоуправление» в общих расходах консолидированных региональных бюджетов от показателей финансового состояния бюджетов, средней численности населения в муниципалитетах и типа организационной структуры местного самоуправления (2000-2001 гг, 112 наблюдений, FGLS)

<i>Зависимая переменная</i>	<i>KRB</i>				
<i>Тип структуры</i>		<i>Const</i>	<i>Объясняющие переменные</i>		
			<i>Struct</i>	<i>BC_KRB</i>	<i>AP</i>
<i>Все типы организации местного самоуправления</i>	коэффициент	9.477232		-0.0001867	-0.0270891
	Z - статистика	17.57		-4.04	-3.31

*В таблицах приводятся только статистически значимые коэффициенты и z-статистики

Таблица 2.6 Зависимость доли расходов по статье «Государственное управление и местное самоуправление» в общих расходах консолидированных региональных бюджетов от показателей финансового состояния бюджетов, средней численности населения в муниципалитетах и типа организационной структуры местного самоуправления (2002 г, 56 наблюдений, OLS)*

Зависимая переменная	KRB								
	Тип структуры	Const	Объясняющие переменные			Тестовые характеристики для модели			
			Struct	FA_KRB	AP	Adj. R ²	F-статистика	P значение (F-статистика)	DW-статистика
Районная и двухуровневая структуры без бюджетов на поселенческом уровне (Struct = 1 для регионов с районной структурой и для регионов с двухуровневой структурой без бюджетов, Struct = 0 для остальных регионов)	коэффициент	8.3794051		-0.0400011	-0.0143049	0.2091196	8.2713764	0.0007475	2.1664965
	t - статистика	12.0772460		-4.0570187	-2.2172230				
Поселенческая (Struct = 1 для регионов с поселенческой структурой, Struct = 0 для остальных регионов)	коэффициент	7.0055707	1.4183407	-0.0278737		0.2614198	9.3796513	0.000325	2.2031410
	t - статистика	16.1766908	2.6003938	-3.2742891					
Двухуровневая (с бюджетами на поселенческом уровне) (Struct = 1 для регионов с двухуровневой структурой с бюджетами, Struct = 0 для остальных регионов)	коэффициент	8.4166369	1.3202761	-0.0416140	-0.0149465	0.2598345	7.4359035	0.0003102	2.2983911
	t - статистика	12.5354550	2.1520861	-4.3493999	-2.3920015				

*В таблицах приводятся только статистически значимые коэффициенты и t-статистики

Таблица 2.7. Показатели, характеризующие распределение полномочий между муниципальным и региональным уровнями, в среднем по выборке регионов, 2000-2002 гг., в %

а) в среднем за три года

Регионы с различными структурами организации местного самоуправления	Индекс децентрализации	Расходы, финансируемые из местных бюджетов, на			Доля расходов местных бюджетов в консолидированном региональном бюджете
		ЖКХ	Образование	Здравоохранение	
<i>Районной</i>	83.2	90.2	85.3	62.1	56.8
<i>Поселенческой</i>	73.3	81.3	73.0	45.0	47.0
<i>Двухуровневой (без бюджетов)</i>	84.9	93.4	87.8	65.7	47.3
<i>Двухуровневой (с бюджетами)</i>	79.1	87.9	81.4	64.0	47.3
<i>По выборке в целом</i>	82.0	89.4	84.0	61.0	55.7
<i>По всем регионам РФ</i>	80.3	86.9	83.2	58.3	52.9

б) по годам

Регионы с различными структурами организации местного самоуправления	Индекс децентрализации			Доля расходов местных бюджетов в консолидированном региональном бюджете		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
<i>Районной</i>	82.5	83.2	83.9	64.3	59.2	47.7
<i>Поселенческой</i>	69.5	69.7	65.0	48.3	47.6	38.3
<i>Двухуровневой (без на поселенческом уровне)</i>	85.1	84.6	84.9	66.2	62.9	50.4
<i>Двухуровневой (с на поселенческом уровне)</i>	78.3	76.1	82.9	49.6	49.4	43.0
<i>По выборке в целом</i>	81.4	81.9	82.7	62.1	58.1	46.9
<i>По всем регионам РФ</i>	80.5	80.0	80.5	60.2	55.6	44.5

Источник: данные Минфина России об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ, 2000-2002 гг.

Таблица 2.8 Зависимость индекса децентрализации от бюджетной обеспеченности, средней численности населения муниципалитетов и типа организационной структуры местного самоуправления (168 наблюдений, FGLS).

<i>Зависимая переменная</i>	<i>DC</i>				
<i>Тип структуры</i>		<i>Const</i>	<i>Объясняющие переменные</i>		
			<i>Struct</i>	<i>BC_MB</i>	<i>AP</i>
<i>Районная</i> (<i>Struct</i> = 1 для регионов с районной структурой, <i>Struct</i> = 0 для остальных регионов)	коэффициент	67.7292	6.05988	0.0017352	0.0959411
	Z - статистика	25.61	3.33	4.70	2.29
<i>Поселенческая</i> (<i>Struct</i> = 1 для регионов с поселенческой структурой, <i>Struct</i> = 0 для остальных регионов)	коэффициент	78.26584	-14.46462	0.0015117	
	Z - статистика	53.00	-6.46	4.31	
<i>Двухуровневая (без бюджетов на поселенческом уровне и с бюджетами на поселенческом уровне)</i> (<i>Struct</i> = 1 для регионов с двухуровневой структурой без бюджетов и с бюджетами на поселенческом уровне, <i>Struct</i> = 0 для остальных регионов)	коэффициент	70.35639		0.0017845	0.1247996
	Z - статистика	28.03		4.67	3.13

*В таблицах приводятся только статистически значимые коэффициенты и z-статистики

Таблица 2.9 Зависимость доли расходов на ЖКХ, финансируемой из местных бюджетов, в общих расходах на ЖКХ консолидированного регионального бюджета от бюджетной обеспеченности, средней численности населения муниципалитетов, доли расходов на образование и типа организационной структуры местного самоуправления (168 наблюдений, FGLS).

<i>Зависимая переменная</i>	<i>GKH_MB</i>					
<i>Тип структуры</i>		<i>Const</i>	<i>Объясняющие переменные</i>			
			<i>Struct</i>	<i>ED_MB</i>	<i>BC_MB</i>	<i>AP</i>
<i>Все типы структур организации местного самоуправления за исключением поселенческой структуры</i>	коэффициент	37.34648		0.3747744	0.0036717	0.1834071
	Z - статистика	3.73		3.25	5.26	2.67
<i>Поселенческая</i> (<i>Struct = 1</i> для регионов с поселенческой структурой, <i>Struct = 0</i> для остальных регионов)	коэффициент	55.80171	-11.57518	0.2743195	0.0034962	
	Z - статистика	4.93	-2.33	2.12	5.03	

*В таблицах приводятся только статистически значимые коэффициенты и z-статистики

Таблица 2.10 Зависимость доли расходов на образование, финансируемой из местных бюджетов, в общих расходах на образование консолидированного регионального бюджета от бюджетной обеспеченности, доли расходов на ЖКХ и здравоохранение и типа организационной структуры местного самоуправления (168 наблюдений, FGLS).

<i>Зависимая переменная</i>	<i>ED_MB</i>					
		<i>Const</i>	<i>Объясняющие переменные</i>			
			<i>Struct</i>	<i>GKH_MB</i>	<i>MA_GKH</i>	<i>BC_MB</i>
<i>Тип структуры</i>						
<i>Районная</i> (<i>Struct = 1</i> для регионов с районной структурой, <i>Struct = 0</i> для остальных регионов)	коэффициент	45.74764	6.195674	0.1063532	0.3540808	0.0008945
	Z - статистика	11.02	3.53	2.71	8.83	2.21
<i>Поселенческая</i> (<i>Struct = 1</i> для регионов с поселенческой структурой, <i>Struct = 0</i> для остальных регионов)	коэффициент	61.38118	-13.81151		0.328787	0.0011522
	Z - статистика	19.58	-6.03		8.39	3.21
<i>Двухуровневая (без бюджетов на поселенческом уровне и с бюджетами на поселенческом уровне)</i> (<i>Struct = 1</i> для регионов с двухуровневой структурой без бюджетов и с бюджетами на поселенческом уровне, <i>Struct = 0</i> для остальных регионов)	коэффициент	47.00496		0.1294621	0.3683633	0.0008976
	Z - статистика	11.09		3.23	8.89	2.15

*В таблицах приводятся только статистически значимые коэффициенты и z-статистики

Таблица 2.11 Зависимость доли расходов на здравоохранение, финансируемой из местных бюджетов, в общих расходах на здравоохранение консолидированного регионального бюджета от бюджетной обеспеченности, доли расходов на образование и типа организационной структуры местного самоуправления (168 наблюдений, FGLS).

<i>Зависимая переменная</i>	<i>MA_MB</i>				
<i>Тип структуры</i>		<i>Const</i>	<i>Объясняющие переменные</i>		
			<i>Struct</i>	<i>BC_MB</i>	<i>ED_MB</i>
<i>Все типы структур организации местного самоуправления</i>	коэффициент	-3.20305		-0.002804	0.8746801
	Z - статистика	-0.40		-4.87	9.37

*В таблицах приводятся только статистически значимые коэффициенты и z-статистики

2.4 Основные выводы.

Как уже отмечалось выше, на результаты проведенного количественного анализа оказывали воздействие проблемы и ограничения, связанные с доступностью и структурой имеющейся информации. Поэтому не ко всем полученным результатам можно относиться с одинаковым доверием. Тем не менее, представляется, что ряд выводов получили достаточно полное подтверждение в ходе проведенного анализа. Наиболее очевидные из них состоят в следующем:

- Выбор той или иной территориальной структуры в различных регионах имеет под собой определенные объективные основания, в первую очередь связанные с плотностью населения и финансовой ситуацией в регионе. Однако эти основания не лежат на поверхности и дополнены значительной долей субъективизма.
- Территориальная структура местного самоуправления является значимым фактором, влияющим на различные стороны функционирования муниципальных образований. В том случае, когда регрессионные зависимости выявили воздействие территориальной структуры на те или иные параметры деятельности муниципальных образований, это влияние оказывалось достаточно существенным и более значимым, чем других включенных в анализ факторов.
- Территориальная структура влияет на объем управленческих расходов на муниципальном уровне. Так, при двухуровневой структуре с бюджетами на обоих уровнях доля управленческих расходов в муниципальном бюджете существенно выше, чем при других структурах.
- Территориальная структура влияет на распределение полномочий между региональным и муниципальным уровнем. Так, для районной модели характерна большая децентрализация полномочий, в первую очередь в сфере образования, а для поселенческой модели, напротив, большая централизация.

Что касается других результатов данного анализа, то они не столь очевидны и нуждаются в дополнительной проверке и более детальном обосновании в ходе дальнейших исследований. Так, требуется дополнительное исследование воздействия территориальной структуры на долю управленческих расходов в консолидированном региональном бюджете, поскольку результаты проведенного анализа не позволяют прийти к окончательному выводу по данному вопросу.

Приложение 2.1 Классификация регионов

2000	2001	2002
<i>Регионы с районной структурой местного самоуправления</i>		
Архангельская область	Архангельская область	Архангельская область
Белгородская область	Белгородская область	Белгородская область
Волгоградская область	Волгоградская область	Волгоградская область
Вологодская область	Вологодская область	Вологодская область
Ивановская область	Ивановская область	Ивановская область
Иркутская область	Иркутская область	Иркутская область
Калининградская область	Калининградская область	Калининградская область
Камчатская область	Камчатская область	Камчатская область
Кировская область	Кировская область	Кировская область
Костромская область	Костромская область	Костромская область
Краснодарский край	Краснодарский край	Краснодарский край
Московская область	Московская область	Московская область
Новгородская область	Новгородская область	Новгородская область
Омская область	Омская область	Омская область
Приморский край	Оренбургская область	Оренбургская область
Псковская область	Приморский край	Приморский край
Республика Алтай	Псковская область	Псковская область
Республика Бурятия	Республика Алтай	Республика Алтай
Республика Карелия	Республика Бурятия	Республика Бурятия
Республика Коми	Республика Карелия	Республика Карелия
Республика Марий-Эл	Республика Коми	Республика Коми
Ростовская область	Республика Марий-Эл	Республика Марий-Эл
Рязанская область	Ростовская область	Ростовская область
Самарская область	Рязанская область	Рязанская область
Саратовская область	Самарская область	Самарская область
Сахалинская область	Саратовская область	Саратовская область
Свердловская область	Сахалинская область	Сахалинская область
Смоленская область	Свердловская область	Свердловская область
Тверская область	Смоленская область	Смоленская область
Томская область	Тверская область	Тверская область
Тульская область	Томская область	Томская область
Удмуртская Республика	Тульская область	Тульская область
Ульяновская область	Удмуртская Республика	Тюменская область
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	Ульяновская область	Удмуртская Республика
Читинская область	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	Ульяновская область
Чукотский автономный округ	Читинская область	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ
Ярославская область	Чукотский автономный округ	Читинская область
	Ярославская область	Чукотский автономный округ
		Ярославская область

Продолжение

2000	2001	2002
<i>Регионы с поселенческой структурой местного самоуправления</i>		
Ненецкий автономный округ	Ненецкий автономный округ	Ненецкий автономный округ
Пензенская область	Пензенская область	Пензенская область
Республика Хакасия	Республика Хакасия	Республика Хакасия
Ставропольский край	Ставропольский край	Ставропольский край
Оренбургская область	Тюменская область	
Тюменская область		
<i>Регионы с двухуровневой структурой местного самоуправления без бюджетов на поселенческом уровне</i>		
Алтайский край	Алтайский край	Алтайский край
Амурская область	Амурская область	Амурская область
Воронежская область	Воронежская область	Воронежская область
Красноярский край	Красноярский край	Красноярский край
Курганская область	Курганская область	Курганская область
Липецкая область	Липецкая область	Липецкая область
Магаданская область	Магаданская область	Магаданская область
Нижегородская область	Нижегородская область	Нижегородская область
Тамбовская область	Тамбовская область	Тамбовская область
Хабаровский край	Хабаровский край	Хабаровский край
<i>Регионы с двухуровневой структурой местного самоуправления с бюджетами на уровне районов и поселений</i>		
Астраханская область	Астраханская область	Астраханская область
Орловская область	Орловская область	Орловская область
Республика Мордовия	Республика Мордовия	Республика Мордовия
<i>Регионы, определение территориальной структуры муниципальных образований в которых затруднено</i>		
Агинский Бурятский автономный округ	Агинский Бурятский автономный округ	Агинский Бурятский автономный округ
Брянская область	Брянская область	Брянская область
Владимирская область	Владимирская область	Владимирская область
Еврейская автономная область	Еврейская автономная область	Еврейская автономная область
Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика	Кабардино-Балкарская Республика
Калужская область	Калужская область	Калужская область
Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика	Карачаево-Черкесская Республика
Кемеровская область	Кемеровская область	Кемеровская область
Коми Пермский автономный округ	Коми Пермский автономный округ	Коми Пермский автономный округ
Корякский автономный округ	Корякский автономный округ	Корякский автономный округ
Курская область	Курская область	Курская область
Ленинградская область	Ленинградская область	Ленинградская область
Мурманская область	Мурманская область	Мурманская область
Новосибирская область	Новосибирская область	Новосибирская область
Пермская область	Пермская область	Пермская область
Республика Адыгея	Республика Адыгея	Республика Адыгея
Республика Башкортостан	Республика Башкортостан	Республика Башкортостан

Продолжение

2000	2001	2002
<i>Регионы, определение территориальной структуры муниципальных образований в которых затруднено</i>		
Москва	Москва	Москва
Республика Дагестан	Республика Дагестан	Республика Дагестан
Республика Ингушетия	Республика Ингушетия	Республика Ингушетия
Республика Калмыкия	Республика Калмыкия	Республика Калмыкия
Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)	Республика Саха (Якутия)
Республика Северная Осетия-Алания	Республика Северная Осетия-Алания	Республика Северная Осетия-Алания
Республика Татарстан	Республика Татарстан	Республика Татарстан
Республика Тыва	Республика Тыва	Республика Тыва
Санкт-Петербург	Санкт-Петербург	Санкт-Петербург
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
Ханты-Мансийский автономный округ	Ханты-Мансийский автономный округ	Ханты-Мансийский автономный округ
Челябинская область	Челябинская область	Челябинская область
Чеченская республика	Чеченская республика	Чеченская республика
Чувашская Республика	Чувашская Республика	Чувашская Республика
Эвенкийский автономный округ	Эвенкийский автономный округ	Эвенкийский автономный округ
Ямало-Ненецкий автономный округ	Ямало-Ненецкий автономный округ	Ямало-Ненецкий автономный округ

Источник: Центр фискальной политики; Аналитический вестник Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы № 13 «Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления», часть 2

Приложение 2.2 Описание метода информативных систем

Метод информативных структур основан на предпосылке, что любую сложную статистическую систему (систему, для которой случайный вектор является подходящей моделью поведения) можно заменить декомпозицией подсистем меньшей размерности. При построении декомпозиции системы особое значение имеет определение непосредственных связей между элементами системы и построение их графа.

Принято считать, что между парой переменных существует непосредственное взаимодействие тогда и только тогда, когда при фиксированных значениях остальных переменных системы изменение значений одной переменной влечет за собой закономерное изменение другой. Если каждому элементу системы поставить в соответствие вершину помеченного графа, ребра которого отвечают наличию непосредственных связей между элементами, отвечающими вершинам инцидентным этим ребрам, то получится очень наглядное представление непосредственных связей в системе. Этот граф называется *схемой непосредственных взаимодействий* или *графом непосредственных связей* системы³. Существенным недостатком такого определения непосредственных взаимодействий является то, что “попарная независимость некоторой совокупности элементов” далеко не всегда означает “независимости этих элементов в совокупности”.

Структура⁴, в отличие от графа непосредственных связей, отражает уже не только парные, но и групповые взаимодействия признаков — компонент системы. Грубо говоря, *структура n -мерной статистической системы* — это граф с n вершинами, отсутствие ребра в котором свидетельствует об отсутствии непосредственной связи между соответствующими элементами системы. Другими словами, если $\Gamma(i)$ — множество вершин графа Γ , инцидентных i -ой вершине, то граф Γ является структурой n -мерного случайного вектора ξ (статистической системы, индуцирующей этот вектор) с совместным распределением вероятностей $p(x)$ тогда и только тогда, когда

$$p(x_i | x_1, \dots, x_{i-1}, x_{i+1}, \dots, x_n) = p(x_i | \Gamma(i)) \text{ для всех } i = 1, \dots, n.$$

Хотя структуры и являются удобными и наглядными характеристиками взаимосвязей элементов статистических систем, до настоящего момента не разработаны универсальные методы построения структур для случайных векторов общего вида. Традиционные статистические методы, однако, позволяют строить с достаточной степенью достоверности лишь частные распределения вероятностей случайного вектора относительно невысокой размерности. Для того, чтобы перейти от построения частных распределений вероятностей к построению распределения вероятностей случайного вектора системы в целом, должны вводиться некие априорные гипотезы. Одной из таких гипотез является то, что знание существенной размерности системы значительно упрощает построение структуры изучаемой системы.

Статистическая система размерности n называется системой существенной размерности k ⁵, если совместное распределение вероятностей $p(x)$ случайного вектора

³ Эшби У.Р. Конструкция мозга. — М.: Иностранная литература, 1962.

⁴ Гаврилец Ю.Н. Некоторые вопросы количественного изучения социально-экономических явлений // Экономика и математические методы, 1969, т. V, вып. 5.

⁵ Юдин А.Д. О выделении существенных связей в многомерной случайной величине // Модели социально-экономических процессов и социальное планирование. — М.: Наука, 1979.

ξ , индуцированного этой системой допускает декомпозицию с размерностью сомножителей, не превышающей k , т.е. существует разложение

$$p(x) = \prod_{i=1}^n p(x_i | x_{\Delta(i)}), \text{ где } |\Delta(i)| < k.$$

Иными словами, существенная размерность – это максимально возможная размерность ее подсистем. В данном исследовании была выдвинута гипотеза, что существенная размерность исследуемой структуры равна четырем.

Однако любая статистическая система существенной размерности равной четырем может иметь несколько декомпозиций совместного распределения вероятностей моделирующего ее случайный вектора. Для того, чтобы найти оптимальный вариант в процессе построения структуры решается задача минимизации. В качестве критерия минимизации в данной задаче берется *мера различающей информации или информационного расхождения*, которая является направленным расстоянием и равна⁶ $I(p^{(1)} : p^{(2)}) = \int_X p^{(1)}(x) \ln \frac{p^{(2)}(x)}{p^{(1)}(x)} dx$ для распределений вероятностей $p^{(1)}(x)$ и $p^{(2)}(x)$, определенных на множестве X . Тогда структура статистической системы, построенная таким образом, называется *информативной*.

Основной характеристикой информативных структур является *энтропия или мера неопределенности*, которая для случайной величины ξ , определенной на X с распределением вероятностей $p(x)$ энтропия определяется как⁷ $H_\xi = - \int_X p(x) \log_2 p(x) dx$. Чем выше энтропия, тем труднее определить значение величины ξ . Количество информации о величине ξ , содержащееся в величине η , определяется как $I(\xi, \eta) = H_\xi + H_\eta - H_{\xi, \eta}$. Эта величина показывает насколько снижается неопределенность случайной величины ξ при известных значениях величины η . Если случайные величины ξ и η независимы, то $H_{\xi, \eta} = H_\xi + H_\eta$ и $I(\xi, \eta) = 0$. Если η полностью определяет ξ , то $H_{\xi, \eta} = H_\eta$ и $I(\xi, \eta) = H_\xi$.

⁶ Кульбак С. Теория информации и статистика. — М.: Наука, 1967.

⁷ См., например, Яглом А.М., Яглом И.М. Вероятность и информация. — М.: Наука, 1973.

Глава 3. РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 *Общая характеристика законодательства*

Процесс становления местного самоуправления в России имеет уже более чем десятилетнюю историю. За это время в субъектах Федерации была создана обширная законодательная база в данной сфере, которая в рассматриваемых регионах включает в себя около тридцати областных законов. Хотя первоначальные условия для формирования местного самоуправления на всей территории России были одинаковыми, каждый регион выбрал свою модель развития данного института власти и, соответственно, сконцентрировал свои усилия на более детальной разработке законодательства в тех или иных сферах его деятельности.

В Новгородской области была выбрана районная модель организации местного самоуправления, которая значительно упрощает регулирование территориальных основ местного самоуправления; вопросов, связанных с распределением собственности между муниципальными образованиями; вопросов создания и преобразования муниципальных образований и т.п. Однако недостатком этой модели является то, что органы местного самоуправления достаточно отдалены от населения. Для решения проблемы приближения органов местного самоуправления к населению основные законодательные усилия в области были направлены на создание правовой основы деятельности местного самоуправления на субмуниципальных уровнях. В результате был разработан областной закон «О территориальном общественном самоуправлении», определявший правовые и организационные основы этого вида самоуправления населения.

В Калужской области региональным законодательством было разрешено формирование муниципальных образований как на уровне районов и городов областного значения, так и на уровне поселков, сельсоветов и волостей. В этом регионе основное внимание законодателей было сконцентрировано на определении территориальных основ местного самоуправления, установлении форм выявления мнения населения в случае преобразования муниципальных образований, а также на определении компетенции органов местного самоуправления в муниципальных образованиях различного типа.

В Тюменской области в развитии организационно-правовой основы местного самоуправления выделяются два этапа. На первом этапе, который охватывает период с 1994 по 2001 гг., в области была сформирована поселенческая модель организации местного самоуправления. Для успешного функционирования данной модели в области были приняты законы, устанавливающие границы муниципальных образований, предусмотрено создание объединенных муниципальных образований как формы межмуниципального сотрудничества, определены процедуры создания и реорганизации муниципальных образований. Определение правовой основы создания и функционирования объединенных муниципальных образований позволило в рамках существующего законодательства в 2002 году перейти к районной модели организации местного самоуправления в большинстве районов области. Проведение такой реформы также потребовало от тюменских законодателей принятия ряда законов о закреплении границ новых муниципальных образований и наделении их государственными полномочиями.

Основными законами, составляющими правовую основу местного самоуправления, во всех трех регионах являются *областные уставы и региональные законы о местном самоуправлении*. При этом перечень норм, устанавливаемых этими законами в различных регионах, различен.

Устав Новгородской области (утвержден областным законом от 3 сентября 1994 года № 2-ОЗ с изменениями от 4 марта 1997 года) устанавливает гарантии местного самоуправления и обязанности органов государственной власти области по обеспечению

необходимых правовых, организационных, материально – финансовых условия для становления и развития местного самоуправления.

В Уставе Калужской области (утвержден Постановлением Законодательного Собрания от 27 марта 1996 г. №473) кроме вышеперечисленных норм содержится также перечень форм местного самоуправления, определяется, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Кроме того, Устав устанавливает обязательность наличия представительных органов местного самоуправления, а также предусматривает возможность для муниципальных образований вводить должность главы муниципального образования и иных выборных лиц местного самоуправления.

Однако наиболее обширный перечень норм закреплен в Уставе Тюменской области (принят Тюменской областной Думой 30 июня 1995 года). В нем, в частности, устанавливается перечень территорий, в границах которых может осуществляться местное самоуправление. К таким территориям относятся города, районы, сельские поселения, рабочие поселки и их объединения на всей территории области. Кроме того, Устав области в общем виде определяет финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления, правовые гарантии этого института власти, а также взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления и процедуру разрешения споров между ними.

Региональные законы «О местном самоуправлении...» устанавливают общие принципы организации системы местного самоуправления в субъектах РФ, определяют правовые, территориальные и экономические основы его деятельности, описывают права, компетенцию и ответственность органов местного самоуправления. Некоторые статьи этих законов практически дословно цитируют федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Это, в частности, относится к статьям, закрепляющим права муниципальных образований на создание ассоциаций, союзов, содержащим требования к уставам муниципальных образований, регулирующим структуру органов местного самоуправления и т.п. Однако все рассматриваемые областные законы о местном самоуправлении содержат также и ряд статей, которые уникальны в своем роде. Это, прежде всего статьи, определяющие территориальную организацию местного самоуправления. Более подробно данные положения будут рассмотрены в следующих разделах данной главы.

Вопрос территориальной организации местного самоуправления во всех трех регионах регулируется законами «О местном самоуправлении...». В Калужской области также принят закон от 20 апреля 1999 г. №11-ОЗ «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований Калужской области, установления и изменения их границ и наименований». Данный закон устанавливает порядок преобразования муниципальных образований и изменения их границ, а также определяет полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в этом процессе.

В Тюменской области принят областной закон от 28 октября 1996 года №50 «Об утверждении границ и состава территорий муниципальных образований в Тюменской области». В соответствии с первой редакцией данного закона в области были определены границы 301 муниципального образования. В связи с созданием в области объединенных муниципальных образований в районах в 2001 году, данный закон был существенно изменен, и теперь им устанавливаются только границы поселенческих муниципалитетов Тюменского района и трех городов. Границы и состав территорий районов определяются законами о создании соответствующих объединенных муниципальных образований.

Вопросы, связанные с территориальной организацией местного самоуправления в Тюменской области, также регулируются законом от 4 ноября 1996 года №53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области». Хотя законы, определяющие административно-территориальное устройство субъектов РФ, приняты

практически на всей территории России, закон Тюменской области существенно отличается от большинства аналогичных нормативных актов. Данным законом закрепляется не только административно-территориальное устройство области и устанавливается порядок создания/реорганизации ее территориально-административных единиц. Он также определяет и порядок образования, изменения и упразднения муниципальных образований, регулирует процесс изменения границ между ними.

Вопросы организации управления муниципальными образованиями, кроме областных Уставов и законов «О местном самоуправлении...», во всех трех областях регулируются законами «О муниципальной службе...», которые определяют правовое положение муниципальных служащих в регионах, а также устанавливают порядок организации и прохождения муниципальной службы. Закон Тюменской области от 5 февраля 1997 года №69 «Об основах муниципальной службы в Тюменской области» также утверждает и реестр муниципальных должностей и условия оплаты труда в органах местного самоуправления. В Новгородской и Калужской области данные вопросы регулируются отдельными нормативными актами: законом Калужской области от 31 декабря 1999 г. № 50-ОЗ «О едином реестре муниципальных должностей и условиях оплаты труда в органах местного самоуправления Калужской области», законами Новгородской области от 10 февраля 1998 года «О реестре муниципальных должностей в Новгородской области» и от 25 декабря 2000 года №158-ОЗ «О денежном содержании в органах государственной власти и органах местного самоуправления Новгородской области». Отдельными законами в рассматриваемых регионах устанавливается и порядок исчисления стажа муниципальной службы¹.

В Калужской области закон «О муниципальной службе...» не распространяет свое действие на депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц и членов иных выборных органов местного самоуправления. Правовые основы статуса этих лиц устанавливаются законом от 30 ноября 1998 г. №28-ОЗ «О статусе выборного лица местного самоуправления в Калужской области».

Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. №12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления Калужской области» закрепляет систему и статус нормативных правовых актов органов государственной власти и правотворческих органов местного самоуправления Калужской области, порядок их подготовки, принятия, вступления в законную силу и отмены.

В отличие от двух других регионов в Тюменской области законодательно определена процедура отзыва выборных лиц местного самоуправления. Закон «О порядке отзыва выборного лица местного самоуправления в Тюменской области» устанавливает порядок назначения, подготовки и проведения данной процедуры для муниципальных образований, уставами которых предусматривается возможность отзыва выборных лиц местного самоуправления.

Закон «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Тюменской областной Думе представительными органами местного самоуправления», также как и предыдущий закон, не имеет аналогов в законодательствах Новгородской и Калужской области. В соответствии с данным законом представительные органы местного самоуправления имеют право законодательной инициативы в областной Думе по всем вопросам, относящимся к предметам ведения Тюменской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и Тюменской области в пределах полномочий Тюменской области.

¹ Закон Новгородской области от 10.02.1998 года №11-ОЗ «Об исчислении стажа государственной службы областных государственных служащих и стажа муниципальной службы муниципальных служащих в Новгородской области»; закон Калужской области от 29 сентября 2000 г. №44-ОЗ «О стаже государственной и муниципальной службы в Калужской области»; закон Тюменской области от 22 марта 1999 года №92 «О стаже муниципальной службы в Тюменской области»

Вопрос наделения местных органов власти государственными полномочиями во всех трех областях, кроме законов «О местном самоуправлении...», регулируется специальными законами. В Калужской и Новгородской области приняты законы «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». Данные законы определяют принципы наделения органов местного самоуправления госполномочиями, порядок подготовки соответствующих законов и требования к ним, а также гарантии материально-финансового обеспечения переданных полномочий, средства на которые должны ежегодно предусматриваться в областном бюджете.

В Калужской области также принят закон «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», который содержит полный перечень государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень. В Новгородской области отдельными законами органы местного самоуправления наделяются полномочиями по установлению дополнительных льгот по уплате государственной пошлины для отдельных плательщиков, по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции и рядом других полномочий.

В Тюменской области действует закон от 25 июля 1997 года №101 «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»². Кроме того, при создании объединенных муниципальных образований – районов в 2002 году был принят ряд законов, каждый из которых закрепляет за конкретным районом перечень передаваемых ему государственных полномочий, устанавливает обязанности органов государственной власти и местного самоуправления, порядок контроля за осуществлением этих полномочий и ответственность за нарушение этих законов. В области также действуют законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере использования лесов и совершения нотариальных действий.

В соответствии с региональными Уставами, одной из форм осуществления местного самоуправления является *местный референдум*, основные принципы проведения которого устанавливаются законами «О местном самоуправлении...». Процесс же проведения местных референдумов с этапа подготовки до установления результатов в Калужской и Тюменской области регулируется специальными законами. Это закон Калужской области от 27 августа 1996 года №42 "О местном референдуме в Калужской области" и закон Тюменской области от 16 марта 2001 года №298 «О местном референдуме в Тюменской области». До 2001 года аналогичный закон действовал и в Новгородской области, однако он был признан утратившим силу в связи с принятием областного закона от 6 апреля 2001 года №183-ОЗ «О признании утратившим силу областного закона «О местном референдуме». В Калужской области еще одной формой выявления мнения населения по вопросам местного значения является консультативный опрос. Порядок подготовки, проведения и установления результатов данных опросов устанавливается областным законом от 24 мая 1999 г. №18-ОЗ «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области».

Механизмы подготовки и проведения выборов органов и должностных лиц местного самоуправления в каждой области устанавливаются по-разному. В Тюменской области принят Избирательный кодекс (закон) Тюменской области от 5 ноября 1999 года № 140, который регулирует вопросы подготовки и проведения не только муниципальных

² В настоящий момент данный закон действует только в части регулирования порядка наделения муниципальных образований государственными полномочиями, потому что действие закона в части регулирования предметов совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований было приостановлено областным законом от 27 февраля 1998 года №8.

выборов, но и выборов в органы государственной власти. В Калужской области принят закон от 17 декабря 1999 г. № 43-ОЗ "О муниципальных выборах в Калужской области". Этим же законом устанавливается, что порядок формирования иных органов местного самоуправления, а также порядок выборов глав муниципальных образований, избираемых представительными органами местного самоуправления, регулируются уставами муниципальных образований. В Новгородской области в настоящий момент действует только закон от 11 июля 1996 года №63-ОЗ «О выборах глав местного самоуправления». Ранее действовавший закон «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в 2003 году был признан утратившим силу в связи с принятием областного закона от 31 января №100-ОЗ «О признании утратившими силу областных законов».

Все три рассматриваемые региона имеют в своей нормативно-правовой базе документы, устанавливающие *порядок регистрации муниципальных уставов*. Документы, регулирующие этот вопрос в рассматриваемых субъектах Федерации, существенно различаются по своей структуре и количеству норм, в них содержащихся. Наибольший круг вопросов, связанных с регистрацией уставов муниципалитетов, регулируется законом Тюменской области от 15 декабря 1999 года №86 «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Тюменской области». В данном законе, кроме требований к содержанию муниципальных уставов, содержится перечень документов, необходимых для регистрации уставов, порядок их предоставления и рассмотрения регистрирующим органом, основания для отказа в регистрации, порядок регистрации изменений, вносимых в уставы, и ряд других положений.

В Калужской области регистрация муниципальных уставов производится в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Губернатора области. Законодательный акт, регулирующий данный вопрос, в регионе принят не был. Положение устанавливает обязанности регистрирующего органа – Администрации области по регистрации уставов, а также детально определяет все этапы регистрации с указанием сроков рассмотрения документов, перечнем нормативных актов, принимаемых регистрирующим органом и т.п. Требования к содержанию муниципальных уставов в Калужской области устанавливаются законом «О местном самоуправлении...».

В законе Новгородской области от 2 февраля 1996 года №33-ОЗ порядок регистрации муниципальных уставов описан достаточно кратко и лаконично. Большое внимание в нем уделяется требованиям к уставам, при этом список требований практически полностью совпадает с аналогичным списком, утвержденным федеральным и областными законами «О местном самоуправлении...»

Вопросы организации территориального общественного самоуправления регулируются законами «О местном самоуправлении...». В Новгородской области также принят закон от 30 сентября 1998 года №36-ОЗ «О территориальном общественном самоуправлении в Новгородской области». Данный закон устанавливает общие принципы и формы организации территориального общественного самоуправления в области и гарантии его осуществления, определяет место и роль территориального общественного самоуправления в структуре организации местного самоуправления, устанавливает основные права и обязанности населения на осуществление территориального общественного самоуправления.

3.2 Территориальная организация местного самоуправления

Вопрос о территориальной организации местного самоуправления является одним из самых сложных в муниципальной проблематике. В Конституции записано, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на иных территориях, при этом изменение границ муниципальных образований допускается только с учетом мнения населения. Федеральный закон «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» также устанавливает, что порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований должен определяться законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с требованиями Конституции и федерального законодательства в субъектах РФ были приняты законы, регулирующие территориальную организацию самоуправления, при этом во всех рассматриваемых регионах данный вопрос решен по-разному.

Новгородская область

Статьей 13 областной закон «О местном самоуправлении в Новгородской области» устанавливается исчерпывающий перечень типов административно-территориальных единиц, в границах которых могут действовать органы местного самоуправления. К ним относятся:

- территория Великого Новгорода в границах городской черты, а также территории административно связанных с городом рабочих поселков;
- территории, находящиеся в границах единой административно - территориальной единицы (городское поселение с прилегающим подчиненным районом);
- территории, находящиеся в границах административных районов.

При этом в п.2 этой же статьи сказано, что население городских и сельских поселений вне зависимости от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Однако каким образом это право может быть реализовано в условиях, когда разрешено формировать муниципалитеты только на уровне административных районов, закон не устанавливает.

Интересно отметить, что в первых редакциях новгородского закона «О местном самоуправлении...» содержалась статья, которая определяла каким образом разграничиваются предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов в случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города Новгорода) имеются другие муниципальные образования. Эта статья была исключена из последней редакции закона. И теперь даже теоретическая возможность существования одного муниципального образования в границах другого не предусматривается.

Что касается установления и изменения границ муниципальных образований, то статья 13 областного закона практически дословно повторяет положения, закрепленные федеральным законодательством. Единственным отличием, пожалуй, является то, что региональные законодатели определили формы выявления мнения населения. Ими могут быть голосование или опрос граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования и обладающих избирательным правом. Порядок организации и проведения опросов/голосований должен регулироваться отдельным нормативным правовым актом областной Думы. Однако такие правовые акты в области разработаны и приняты не были.

Калужская область

В Калужской области создана законодательная база для формирования двухуровневой системы организации местного самоуправления. Законом «О местном самоуправлении в Калужской области» разрешено формирование муниципалитетов как на уровне административных районов, так и на уровне поселений. При этом территориями, в границах которых осуществляется местное самоуправление, являются следующие:

- районы,
- города,

- поселки,
- волости³ и сельсоветы.

Кроме районных и поселенческих муниципальных образований, в области разрешено создание единых муниципальных образований «город и район», если в границах территории района находится только одно городское поселение.

Кроме того, в области разрешено добровольное объединение муниципальных образований с целью создания нового муниципального образования. Обязательными условиями для объединения муниципальных образований является наличие общей границы и расположение на территории Калужской области. Порядок объединения установлен областным законом «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований».

Законодательно закрепляя возможность существования одного муниципалитета в границах другого, закон «О местном самоуправлении...» также регулирует, каким образом определяются территории муниципальных образований. В соответствии с этим законом, территорию волостей и сельсоветов составляет сумма территорий входящих в них населенных пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями. К территориям поселков и городов относятся фактически используемые ими земли и земли запаса в границах поселений. Территорию района составляют все земли в границах района за вычетом земель, находящихся в границах других муниципальных образований.

Для регулирования процесса создания и реорганизации муниципальных образований на территории области Законодательным собранием был принят закон «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований Калужской области, установления и изменения их границ». В соответствии с этим законом, создание или реорганизация муниципалитетов должна:

- обеспечивать территориальную целостность Калужской области;
- соблюдать права населения на осуществление местного самоуправления, т.е. при реорганизации муниципальных образований невозможна ликвидация местного самоуправления на любой населенной территории области;
- учитывать наличие финансово-экономических условий для осуществления полномочий местного самоуправления,
- сочетать интересы органов местного самоуправления и органов государственной власти, обеспечивать их;
- основываться на выборе оптимальных территорий, позволяющих эффективно осуществлять функции местного самоуправления и переданные государственные полномочия;
- основываться на первичности волеизъявления населения и учитывать исторические и иные местные традиции, а также сложившиеся экономические, производственные, социальные связи, сложившиеся на данной территории.

Инициаторами создания, реорганизации муниципальных образований, изменения их названий или границ могут выступать жители соответствующей территории, органы местного самоуправления или органы государственной власти. Выявление мнения населения производится путем проведения сходов (конференций) граждан или консультативного опроса. Проведение консультативных опросов или сходов (конференций) граждан является обязательным, однако полученные результаты не носят

³ Волость – территориальное объединение сельских поселений, сельсоветов и иных населенных территорий, имеющих общую границу либо общие интересы, включая коммунальную инфраструктуру, пастбища, водопой, пахотные земли и т.п., с общей численностью жителей не менее 2000 человек (Областной закон «О местном самоуправлении ...», ст. 3.).

обязательного характера, но учитываются при принятии органами государственной власти соответствующих нормативно-правовых актов.

Одним из положений закона «О порядке образования...» ограничиваются возможности изменения границ и создание объединенных муниципальных образований. В соответствии со статьей 8 закона, любое изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, осуществляется в границах территориально-административного деления Калужской области. «Образование, объединение, преобразование и упразднение муниципальных образований с пересечением границ районов (за исключением районов в городах) и городов, являющихся административно-территориальными единицами, осуществляется только после изменения административно-территориального деления Калужской области».

Другими словами, поселенческие муниципалитеты могут образовываться, объединяться, или преобразовываться только в случае, если новый муниципалитет будет целиком находиться в границах административного района. Это положение связано, прежде всего, с тем, что часть вопросов местного значения, таких как, например, создание и развитие учреждений полного (среднего образования), и государственных полномочий на территории поселенческих муниципалитетов осуществляют органы местного самоуправления районов. И в случаях, если муниципальное образование будет располагаться на территории двух районов одновременно, может возникнуть путаница с осуществлением этих полномочий на его территории. Кроме того, данная статья закона запрещает объединение районных муниципалитетов без внесения соответствующих изменений в административно-территориальное деление области. Статья 9 закона «О местном самоуправлении...» также устанавливает, что создание новых муниципальных образований с участием муниципальных образований, не имеющих общей границы или расположенных вне территории области, запрещается.

Тюменская область

В Тюменской области в соответствии со статьей 15 закона «О местном самоуправлении» территориями муниципальных образований могут быть:

- территории городов, поселков, сел, сельсоветов, сельских поселений;
- территории иных муниципальных образований, установленные органами государственной власти области, с учетом образа жизни, хозяйствования, исторических и национальных особенностей населения;
- объединенные территории нескольких муниципальных образований в случае добровольного объединения двух или нескольких муниципальных образований в одно;
- территории внутригородских муниципальных образований в случае принятия представительным органом местного самоуправления города соответствующего решения.

Таким образом, основными территориальными единицами, в границах которых осуществляется местное самоуправление, региональным законодательством признаются поселения: города, поселки, сельсоветы и сельские населенные пункты. Законом «О местном самоуправлении» также предусматривается создание объединенных муниципальных образований путем добровольного объединения поселенческих муниципалитетов. Решение об объединении муниципальных образований принимается населением самостоятельно, порядок объединения устанавливается областным законом «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области». При этом поселенческие муниципальные образования могут не только объединяться с созданием единого муниципального образования, но и выходить из его состава с образованием самостоятельных муниципалитетов. Выход из состава объединенного муниципалитета возможен только по окончании финансового года, установление территории создаваемого

муниципального образования, наделение его собственностью и определении доходных источников производится на основе соглашения между существующим и создаваемым муниципальными образованиями.

Еще одной особенностью регионального законодательства о местном самоуправлении в Тюменской области можно считать то, что утверждаемый им перечень типов муниципальных образований является открытым. Кроме поселенческих муниципалитетов и объединенных муниципальных образований законом «О местном самоуправлении» разрешается вводить иные типы муниципальных образований, если этого требуют исторические, культурные и национальные особенности населения. Новые типы муниципальных образований должны закрепляться областными законами.

Что касается территории муниципального образования, то в соответствии с региональным законодательством в ее состав входят все земли в его границах вне зависимости от форм собственности и целевого назначения. Передача земель в ведение муниципального образования производится на основе нормативов обеспечения земельными ресурсами и планировочной документацией с обязательным выделением земель общего пользования, рекреационных зон и земель, необходимых для развития. Границы и состав территорий всех муниципальных образований области закрепляются законодательно. Закон «Об утверждении границ и состава территории муниципальных образований Тюменской области» устанавливает границы и состав территории городов Тюмень, Ишим, Тобольск, а также поселенческих муниципальных образований Тюменского района. Границы каждого объединенного муниципального образования – района утверждены отдельными законами.

Порядок изменения границ муниципальных образований, а также полномочия органов государственной власти и список документов, необходимых для рассмотрения данного вопроса областной Думой, определяется законом «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области». Учет мнения населения производится путем проведения местного референдума.

3.3 Предметы ведения местного самоуправления

В соответствии с федеральным законодательством, в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Вопросы местного значения

Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяются 30 вопросов местного значения, их полный перечень приведен в Приложении 3.2 При этом этот список полномочий муниципальных образований является открытым. Муниципальные образования могут заниматься иными вопросами, отнесенными к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросами, не исключенными из их ведения и не отнесенными к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Перечень вопросов местного значения, утвержденный законом ***Новгородской области***, полностью совпадает с перечнем, утвержденным федеральным законом. При этом, также как и федеральный закон, областной закон оставляет этот перечень открытым.

В ***Тюменской области*** кроме вопросов, отнесенных к вопросам местного значения федеральным законом, к компетенции муниципальных образований отнесено создание условий для защиты населения от чрезвычайных ситуаций и реализация функций в сфере социально - трудовых отношений, занятости и миграции на местном уровне. Областным законом, также как и федеральным, предусматривается возможность для муниципальных образований брать на себя решение иных вопросов, при этом не обязательно эти вопросы должны быть отнесены к вопросам местного значения областным законодательством.

Главное, чтобы они не входили в компетенцию органов государственной власти или других муниципалитетов.

Перечень вопросов местного значения, утвержденный в *Калужской области*, также отличается от федерального. Из него, однако, исключены такие вопросы как разработка и утверждение муниципальных уставов, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, муниципальные финансовые вопросы и социально-экономическое развитие муниципальных образований. При этом, когда этот же закон определяет полномочия муниципальных образований различных типов, он относит данные вопросы к вопросам местного значения. Из перечня вопросов, отнесенных законодательством Калужской области к вопросам местного значения, также исключено создание условий для жилищного и социально-культурного строительства и контроль за использованием земель на территории муниципального образования. Вернее, последний вопрос относится к государственным полномочиям, закрепляемым за муниципалитетами этим же законом. Правда, в данном случае речь идет только о землях сельскохозяйственного назначения. В перечень вопросов местного значения дополнительно к федеральному списку включены такие вопросы, как жилищный учет и контроль, организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих, организация правовых услуг населению, и создание условий для деятельности адвокатуры и нотариата.

Необходимо отметить, что объем полномочий муниципалитетов различного типа в Калужской области различен. Исполнение отдельных государственных полномочий возлагается только на муниципальные образования – районы и города областного значения Калуга и Обнинск. Список вопросов местного значения исполняемых этими муниципалитетами тоже несколько шире, чем у поселенческих муниципалитетов. На эти муниципалитеты, в частности, возложена борьба с дороговизной жизни и создание муниципальных оптовых организаций торговли.

Наделение муниципальных образований отдельными государственными полномочиями

Конституцией РФ устанавливается, что муниципальные образования могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Передача государственных полномочий должна закрепляться законодательно и сопровождаться одновременной передачей финансовых и материальных ресурсов, необходимых для их исполнения. Закон «Об общих принципах...» также определяет, что условия и порядок контроля за исполнением муниципальными образованиями переданных им государственных полномочий должно регулироваться федеральными законами и законами субъектов РФ. В исполнение федерального закона во всех рассматриваемых регионах приняты законы, регулирующие передачу государственных полномочий органам местного самоуправления и контроль над их исполнением.

В *Новгородской области* данный вопрос регулируется законом от 7 февраля 2000 года №108-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Новгородской области». Данным законом устанавливается, что передача государственных полномочий органам местного самоуправления производится только областным законом с одновременной передачей им финансовых ресурсов. Законом также определяется порядок подготовки закона о передаче полномочий, контрольные полномочия органов государственной власти и ряд других положений.

Кроме выше перечисленных положений, в законе Новгородской области предусмотрена возможность возврата государственных полномочий. Однако процедура возврата полномочий не установлена, не определен перечень лиц и органов власти, которыми может быть инициирован процесс возврата полномочий, не оговорены случаи, в

которых возврат полномочий органам государственной власти может быть произведен досрочно.

В соответствии с законом «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» областными законами органам местного самоуправления Новгородской области передаются следующие полномочия:

- установление дополнительных льгот по уплате государственной пошлины для отдельных плательщиков
- определение перечня отдаленных и труднодоступных местностей (кроме городов, районных центров, поселков городского типа), в которых юридические и физические лица могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин
- лицензирование розничной продажи алкогольной продукции
- определение доли муниципального жилищного фонда для продажи
- присвоение звания «Ветеран труда»
- установление порядка определения прилегающих территорий, на которых ограничивается розничная продажа спиртных напитков
- создание бюро государственной службы медико-социальной экспертизы.

В *Калужской области* также действует закон «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (областной закон от 3 июля 2003 года №235-ОЗ). Как и закон Новгородской области, данный закон устанавливает порядок подготовки законов о передаче государственных полномочий, гарантии их обеспечения финансово-материальными средствами, контрольные функции органов государственной власти и т.п.

Однако, в отличие от новгородского закона, в законе Калужской области закреплён закрытый перечень должностных лиц и органов власти, которые могут быть инициаторами наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. К ним относятся: депутат или группа депутатов Законодательного Собрания Калужской области; комитеты и комиссии Законодательного Собрания Калужской области; Губернатор Калужской области; Правительство Калужской области; Контрольно-счетная палата Калужской области и представительные органы местного самоуправления. Более того, в данном законе предусмотрено досрочное прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления по инициативе органов государственной власти.

Кроме того, в Калужской области принят закон от 29 декабря 1999 года №46-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления Калужской области отдельными государственными полномочиями в области оборота алкогольной продукции». В соответствии с данным законом, органам местного самоуправления могут быть переданы полномочия по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции на территории области.

До 2003 года перечень государственных полномочий устанавливался законом «О местном самоуправлении...», согласно которому органы местного самоуправления городов областного значения Калуга и Обнинск, а также районные муниципальные образования наделялись государственными полномочиями по следующим направлениям деятельности:

- организация, содержание и развитие муниципальных учреждений среднего (полного) общего образования, методическое обеспечение муниципальных учреждений основного общего образования и организация контроля за содержанием образования;
- обеспечение жильем работников прокуратуры, судей, органов внутренних дел, оплата льгот, установленных федеральными законами;
- осуществление социальных выплат, целевых компенсаций и дотаций, предусмотренных федеральными законами и законами Калужской области;

- организация и ведение записи актов гражданского состояния;
- государственная регистрация юридических лиц до принятия федерального закона о порядке регистрации юридических лиц;
- охрана труда, включая борьбу с безработицей, организацию общественных работ, нормирование труда в муниципальных предприятиях и учреждениях;
- гражданская оборона, включая борьбу со стихийными бедствиями;
- обеспечение призыва на воинскую службу;
- оценка недвижимости для целей налогообложения;
- контроль за использованием земель сельскохозяйственного назначения

Интересно, что к государственным полномочиям в области относилось содержание и развитие муниципальных учреждений среднего (полного) образования, что кажется нелогичным, потому что содержание учреждений, чьим учредителем является орган местного самоуправления, должно относиться к вопросам местного значения. Такое противоречие является следствием того, что в начале 90-х годов все учреждения образования были переданы на баланс муниципальных образований. В результате, когда федеральным законодательством деятельность по содержанию средних (полных) школ была отнесена к государственным полномочиям, в области не осталось ни одной государственной школы. Тогда было принято решение оставить все школы в собственности муниципальных образований, но финансировать их из областного бюджета как того требуют нормы федерального закона.

В ноябре 2003 в области был принят закон «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калужской области отдельными государственными полномочиями», который существенно изменил перечень полномочий, передаваемых муниципалитетам. Законом передаются государственные полномочия только в сфере гражданской обороны, обеспечения гарантий прав граждан на получение бесплатного общего образования, содержания работников отделов социальной защиты, занятых начислением пенсий и пособий, оплаты труда приемным родителям в соответствии с региональным законом «О социальных гарантиях приемным семьям в Калужской области» и содержании работников муниципальных органов управления образования. При этом закон содержит полный перечень муниципальных образований, которые наделяются теми или иными полномочиями, который включает в себя как районные, так и поселенческие муниципалитеты. Необходимо отметить, что ряд поселенческих муниципалитетов и ранее законами об областном бюджете наделялись государственными полномочиями на соответствующий финансовый год. Сейчас эти полномочия за ними закрепили на постоянной основе. Источники и объемы финансирования затрат органов местного самоуправления на исполнение передаваемых им государственных полномочий предполагается устанавливать в законе об областном бюджете.

В Тюменской области порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями устанавливается областным законом «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями».

Согласно данному закону, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, как по инициативе органов государственной власти, так и по инициативе представительных органов местного самоуправления. Наделение полномочиями производится соответствующими областными законами. Полномочия могут передаваться всем муниципалитетам, муниципалитетам определенного вида или отдельным муниципалитетам.

Передача полномочий должна сопровождаться передачей соответствующих материально-финансовых ресурсов для их исполнения. В данном законе также оговаривается, что в случае, если объем финансовых ресурсов, переданных из областного бюджета, недостаточен для исполнения госполномочий в полной мере, орган местного самоуправления может ходатайствовать в орган, передавший ему полномочия, об уменьшении объема полномочий. В случае возникновения разногласий между органом местного самоуправления и органом государственной власти, спорный вопрос решается согласительной комиссией, созданной на паритетных началах, или судом.

В случае, если выполнение переданных государственных полномочий по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления, становится невозможным, данные полномочия могут быть возвращены досрочно соответствующему органу государственной власти области вместе с полученными на их осуществление материальными и финансовыми средствами. В этом случае органы государственной власти области обязаны принять на себя выполнение возвращенных государственных полномочий.

Законы о передаче органам местного самоуправления конкретных муниципальных образований отдельных государственных полномочий были приняты в середине 2002 года. В соответствии с этими законами муниципальным образованиям – районам были переданы следующие полномочия:

- в сфере охраны природных ресурсов, расположенных на территории района:
 - участие в подготовке и осуществлении противопаводковых мероприятий на территории района;
 - организация работ по предотвращению вредного воздействия вод и ликвидации его последствий на территории района.
- в сфере архивного дела
 - хранения, комплектования, учета и использования находящихся на территории района архивных фондов и архивных документов, являющихся государственной собственностью Тюменской области.
- в сфере образования
 - лицензирования образовательных учреждений, за исключением лицензирования на право ведения образовательной деятельности по программам профессионального образования.

Всем муниципальным образованиям области были также переданы полномочия по совершению нотариальных действий⁴ и ряд полномочий в сфере использования лесов (кроме муниципальных образований - городов)⁵.

3.4 Органы местного самоуправления

Основы организации и деятельности органов местного самоуправления, их структура, полномочия и порядок создания в трех рассматриваемых областях регулируются законами «О местном самоуправлении...». В Калужской и Тюменской областях некоторые положения определены также и в областных уставах. При этом положения регионального законодательства практически полностью совпадают с соответствующими статьями федерального закона «Об общих принципах...».

Основными положениями областных законов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, являются следующие:

- Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данное положение содержится только в законах

⁴ Закон Тюменской области от 7 октября 2002 года №72 «О наделении органов местного самоуправления отдельными нотариальными действиями по совершению нотариальных действий»

⁵ Закон Тюменской области от 11 ноября 1998 года №59 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере использования лесов»

Новгородской и Калужской области. В Тюменской области оно было исключено из текста закона в 2001 году⁶.

- Органы местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований являются юридическими лицами.
- В структуре органов местного самоуправления наличие выборных органов обязательно;
- Структура органов местного самоуправления, их наименование, объем полномочий, численный состав представительных органов и т.п. устанавливаются муниципальными образованиями самостоятельно и закрепляются в их уставах. Сроки полномочий выборных органов местного самоуправления также устанавливаются муниципалитетами, но не могут превышать пяти лет. В Новгородской области также устанавливается минимальный срок полномочий представительного органа местного самоуправления – два года.
- Уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования.
- Глава муниципального образования может избираться либо гражданами РФ, проживающими на территории муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава.
- Глава муниципального образования может являться по должности Главой администрации муниципального образования, а также может входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях.
- Глава муниципального образования подотчетен населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.
- Порядок избрания, срок и объем полномочий, должностные обязанности, права и ответственность главы муниципального образования также закрепляются в уставе муниципального образования.
- В соответствии с региональными законами «О местном самоуправлении...» уставами муниципальных образований может быть предусмотрено наличие иных органов и выборных лиц местного самоуправления.

Необходимо отметить, что, хотя областными законами во всех трех регионах и декларируется возможность для муниципальных образований самостоятельно устанавливать численность оплачиваемых депутатов и муниципальных служащих, в Новгородской и Калужской области разработаны нормативы предельной численности работников местных администраций. Эти нормативы учитываются органами государственной власти при выделении муниципальным образованиям финансовой помощи и закреплении за ними нормативов отчислений от регулирующих налогов и являются фактором, сдерживающим рост численности работников органов местного самоуправления в этих регионах. В Тюменской области подобные нормативы разработаны не были.

В Новгородской области ежегодно законами о бюджете устанавливаются нормативы численности работников органов местного самоуправления. Данные нормативы регулируют численность работников центральных аппаратов управления муниципальных образований без учета численности работников сельских и поселковых администраций, которые являются структурными подразделениями районных администраций и финансируются из бюджетов районов. Нормативы численности работников органов местного самоуправления рассчитываются исходя из численности

⁶ Закон Тюменской области от 05.07.2001 N 365

населения муниципальных образований, и призваны ограничивать рост численности управленческого аппарата. Они используются для расчета минимальных необходимых расходов бюджетов муниципальных образований, финансирование которых гарантируется органами государственной власти области. Если принять во внимание, что большинство муниципальных образований Новгородской области являются высокодотационными и в среднем на 50% зависят от дотаций из областного бюджета, то становится очевидным, что самостоятельность муниципальных образований в установлении численности работников своих управленческих аппаратов достаточно эфемерна.

Такая же ситуация сложилась и в Калужской области, где действует областной закон «О временных минимальных социальных нормах муниципальных образований». Наряду с социальными нормами, данным законом устанавливаются предельная численность аппаратов управления органов местного самоуправления и нормативы численности территориальных органов местного самоуправления, создание которых предусмотрено уставами соответствующих муниципальных образований. Эти нормативы подлежат обязательному применению при установлении нормативов отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты и распределении финансовой помощи.

3.5 Муниципальная собственность

Федеральным законом «Об общих принципах...» определено, что в состав муниципальной собственности входят:

- средства местного бюджета,
- муниципальные внебюджетные фонды,
- имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности,
- муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово - кредитные организации,
- муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения,
- муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта,
- другое движимое и недвижимое имущество.

Законом также установлено, что муниципальная собственность управляется органами местного самоуправления, которые, в соответствии с законом, вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду и отчуждать в установленном порядке, а также совершать с ними иные сделки. В уставе муниципального образования может быть также предусмотрено, что права собственности осуществляются населением непосредственно. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением муниципалитета на сходах (конференциях) граждан или представительными органами местного самоуправления. Все доходы от приватизации зачисляются в местные бюджеты.

В регионах вопросы, связанные с муниципальной собственностью, регулируются законами «О местном самоуправлении...».

Закон *Тюменской области* содержит только перечень имущества, входящего в муниципальную собственность, а также пункты, касающиеся установления порядка приватизации муниципальной собственности и зачисления доходов от приватизации в местные бюджеты. При этом данные положения полностью совпадают с нормами федерального законодательства.

Отличие закона *Новгородской области* от федерального закона «Об общих принципах...» в том, что он несколько расширяет перечень активов, которые могут входить в состав муниципальной собственности. Согласно данному закону, не только учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта могут находиться в

муниципальной собственности, но и иные муниципальные учреждения, созданные для осуществления управленческих, социально - культурных, научно - технических и других функций некоммерческого характера. Кроме того, к муниципальной собственности могут относиться ценные бумаги и другие финансовые активы; имущество, имущественные комплексы, объекты инженерной инфраструктуры, приобретенные в муниципальную собственность в порядке, установленном действующим законодательством или переданное органам местного самоуправления в собственность на основе соглашений, договоров, а также односторонних актов передачи имущества.

В *Калужской области*, где региональным законодательством предусматриваются ситуации, когда в границах одного муниципального образования могут образовываться самостоятельные поселенческие муниципалитеты, наиболее сложным вопросом является регулирование распределения муниципальной собственности между муниципалитетами различного уровня. Для решения данного вопроса законодателями была введена следующая классификация активов, составляющих муниципальную собственность:

- все расположенные на территории муниципального образования земли, предприятия, учреждения, организации, иное движимое и недвижимое имущество, не находящиеся в собственности других муниципальных образований, а также в государственной, частной и иной собственности;
- все расположенные вне территории муниципального образования земли, предприятия, учреждения, организации, иное движимое и недвижимое имущество, приобретенные на средства муниципального бюджета;
- средства муниципального бюджета и внебюджетных фондов.
- ценные бумаги, внебюджетные финансовые ресурсы и иное движимое и недвижимое имущество.

Кроме того, законом определено, что в границах районов муниципальные учреждения культуры, здравоохранения, физкультуры и спорта, социальной защиты и иные объекты социальной сферы, обслуживающие несколько муниципальных образований на момент вступления в силу закона «О местном самоуправлении...», включаются в состав муниципальной собственности районов.

Далее вопросы, связанные со статусом этих учреждений, предполагается регулировать статьей 10 этого же закона. Однако данная статья гарантирует право муниципальных образований на создание совместных органов управления для решения отдельных вопросов местного значения и подчеркивает, что компетенция данных органов не может превышать компетенции органов местного самоуправления, их создавших. Вопросы разграничения собственности между муниципальными образованиями, одно из которых находится в границах другого, данная статья также не регулирует. В этой ситуации остается непонятным, могут ли учреждения, находящиеся на балансе районных муниципалитетов, передаваться в управление или собственность совместным органам самоуправления поселенческим муниципалитетам и каким образом.

3.5 Территориальное общественное самоуправление

Федеральным законодательством вопросы организации территориального общественного самоуправления практически не регулируются. Федеральный закон, который бы определял принципы организации этой формы самоуправления граждан, так и не был разработан. В законе «Об общих принципах...» приводится только понятие территориального общественного самоуправления (далее ТОС). Под ТОС понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Законом

также устанавливается, что порядок организации и осуществления ТОС должен определяться муниципальными образованиями самостоятельно в соответствии с региональным законодательством.

В *Новгородской области* вопросы организации и осуществления ТОС регулируются областным законом от 30 сентября 1998 года №36-ОЗ «О территориально-общественном самоуправлении в Новгородской области».

В соответствии с данным законом территориальное общественное самоуправление осуществляется населением через:

- непосредственное волеизъявление граждан путем проведения общих собраний (сходов) или конференций, опросов граждан;
- органы территориального общественного самоуправления по месту жительства;
- выборных лиц территориального общественного самоуправления.

Общие собрания (сходы) и конференции граждан могут созываться по инициативе Главы муниципального образования, органов местного самоуправления и их структурных подразделений, органов территориального общественного самоуправления, депутата представительного органа местного самоуправления, граждан.

Собрания (сходы) граждан правомочны, если на них присутствует более половины граждан, имеющих право участвовать в собраниях (сходах). В случае, если созыв собраний затруднен, проводятся конференции представителей жителей населенных пунктов, микрорайонов, кварталов, улиц, жилых домов. Такие конференции правомочны, если в них приняли участие не менее 2/3 представителей жителей, проживающих на соответствующей территории.

Собрания (сходы) граждан созываются по мере необходимости, но не реже 2 раз в год.

К компетенции собрания (схода), конференции граждан относятся:

- обсуждение проектов положения о ТОС муниципального образования,
- изменений и дополнений к нему,
- принятие устава (положения) органа ТОС и положения о выборном лице ТОС,
- избрание органа ТОС и установление его численности,
- утверждение программы деятельности органа ТОС по социально-экономическому развитию территорий,
- заслушивание отчетов руководителя органа ТОС о проделанной работе
- иные вопросы в соответствии с уставом муниципального образования.

Собрания (сходы), конференции граждан могут обращаться с запросами и предложениями в органы государственной власти, местного самоуправления, правоохранительные органы и другие организации. Эти запросы и предложения должны быть рассмотрены соответствующими должностными лицами в 30-дневный срок и о результатах сообщено жителям территории через органы местного самоуправления или территориальные органы местного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления на территории Новгородской области могут создаваться на части территории муниципальных образований в одной из следующих организационно - правовых форм (статья 10):

- комитет или совет территориального общественного самоуправления города, поселка;
- комитет или совет старост (представителей сельских населенных пунктов) сельсовета;
- комитет или совет микрорайонов, улиц, домов;
- иных организационно - правовых формах в соответствии с нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Кроме органов территориального общественного самоуправления, на части территории муниципального образования (сельсоветах отдельных населенных пунктов, микрорайонах городов, улицах) их функции могут выполнять *выборные лица ТОС* – старосты (старейшины, представители сельских населенных пунктов), уполномоченные (старшие) улиц, домов, подъездов и т.п.

Порядок избрания органов и выборных лиц территориального общественного самоуправления, организация их деятельности, а также границы территории, в пределах которой действуют органы и выборные лица территориального общественного самоуправления, устанавливаются органами местного самоуправления. При установлении границ территорий для осуществления ТОС должно учитываться мнение населения.

В *Калужской области* отдельного закона, регулирующего вопросы организации ТОС, принято не было, данные вопросы регулируются областным законом «О местном самоуправлении...», которым, в частности устанавливается перечень территорий, на которых может осуществляться ТОС в муниципальных образованиях различных типов. Согласно областному закону, территориальное общественное самоуправление в волостях и районах может осуществляться на территории хуторов, деревень, сел и сельсоветов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями. В городах и поселках такими территориями являются микрорайоны, кварталы, улицы и дворы.

Правовые рамки, в которых осуществляется территориальное общественное самоуправление, определяются уставами муниципальных образований, региональным законодательством устанавливаются только основные принципы этой формы самоуправления населения. В частности, областным законом предусматривается, что в сельских населенных пунктах и сельсоветах территориальное общественное самоуправление может осуществляться через сходы граждан и/или создаваемые ими органы. При этом уставами муниципальных образований территориальные органы могут наделяться правами юридического лица. В законе также предусмотрена возможность наличия у территориальных органов общественного самоуправления собственных, заемных и переданных им из местного бюджета финансовых средств.

Поправки, внесенные в областной закон «О местном самоуправлении...» в 2002 году⁷, значительно расширили компетенцию территориальных органов общественного самоуправления в сельсоветах. В соответствии с этими изменениями, территориальные органы вправе решать вопросы местного значения на своей территории, предлагать кандидатуру на должность руководителя сельской администрации, ходатайствовать об его отстранении, учреждать организации, осуществляющие хозяйственную деятельность, и т.п. Однако, наделять этими правами органы территориального общественного самоуправления или нет, должны решить представительные органы муниципальных образований.

Еще одно существенное изменение, внесенное в закон в 2002 году, касалось способов формирования органов территориального общественного самоуправления в сельской местности. Если ранее роль органов ТОС в сельсоветах выполняли советы управляющих деревнями, то согласно последним изменениям эти органы должны не формироваться, а избираться на сельских сходах. Численность депутатов, избираемых в органы ТОС, также как и объем их полномочий, устанавливаются уставами муниципальных образований. Последнее, как правило, ограничивается только правом вносить предложения в органы местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Если оценивать эффективность реформы органов ТОС, проведенной в Калужской области в 2002 году, то нужно сказать, что изменение законодательства не улучшило, а, скорее, даже ухудшило ситуацию с организацией этой формы местного самоуправления. Во-первых, на проведение повсеместных выборов в органы ТОС муниципальным

⁷ Закон Калужской области от 01.03.2002 №106-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в закон Калужской области «О местном самоуправлении в Калужской области».

образованиям пришлось выделить дополнительные финансовые ресурсы. Во-вторых, депутатами были выбраны не те люди, которые реально организуют территориально-общественное самоуправление в деревнях и пользуются авторитетом у сельских жителей, а те, кто, с точки зрения населения, больше подходил на роль депутата. В результате область получила около 2500 выборных лиц в сельсоветах, которые не имеют никакого влияния ни на органы местного самоуправления, ни на жителей сельсоветов.

В *Тюменской области* ТОС осуществляется в соответствии с областным законом «О местном самоуправлении...». При этом статьи данного закона практически полностью повторяют соответствующие нормы федерального закона. Таким образом, вопросы регулирования деятельности ТОС отданы на откуп муниципальным образованиям, которые в своих уставах должны закрепить границы территорий, на которых действуют органы ТОС, порядок их организации, а также объем полномочий.

3.6 Союзы и ассоциации муниципальных образований

В федеральном законе «Об общих принципах...» определено, что муниципальные образования в целях координации своей деятельности и для более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе объединяться в ассоциации или союзы. При этом союзам/ассоциациям муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

В региональных законах «О местном самоуправлении...» Калужской и Тюменской области также содержится положение о том, что конкретные условия участия муниципальных образований в деятельности ассоциаций/союзов должны определяться учредительными документами ассоциаций/союзов. В законе Тюменской области содержится требование обязательной регистрации союзов/ассоциаций муниципальных образований в порядке, установленном для некоммерческих организаций.

Приложение 3.1 Перечень вопросов в сфере местного самоуправления и регулирующих их нормативных актов Новгородской, Калужской и Тюменской области.

<i>Вопросы</i>	<i>Название законодательных актов, регулирующих данные вопросы</i>		
	<i>Новгородская область</i>	<i>Калужская область</i>	<i>Тюменская область</i>
Гарантии местного самоуправления	<ul style="list-style-type: none"> Устав Новгородской области (утвержден областным законом от 3 сентября 1994 года № 2-ОЗ) Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Устав Калужской области (утвержден Постановлением Законодательного Собрания от 27 марта 1996 г. №473) Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Устав Тюменской области (принят Тюменской областной Думой 30 июня 1995 года) Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении»
Виды муниципальных образований, территориальные основы местного самоуправления	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» Закон Калужской области от 20 апреля 1999 г. №11-ОЗ «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований Калужской области, установления и изменения их границ и наименований» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» Закон Тюменской области от 4 ноября 1996 года №53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области» Закон Тюменской области от 28 октября 1996 года №50 «Об утверждении границ и состава территорий муниципальных образований в Тюменской области» Законы Тюменской области о создании объединенных муниципальных образований – районов и установлении их границ (2001 год)
Экономические основы местного самоуправления	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» Устав Тюменской области (принят Тюменской областной Думой 30 июня 1995 года)
Муниципальные финансы и бюджет, межбюджетные отношения	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» Областной закон от 10.05.2001 №189-ОЗ «О бюджетном процессе в Новгородской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» Закон Калужской области от 20 апреля 1999 г. №7-ОЗ «О временных минимальных социальных нормах муниципальных образований Калужской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» Закон Тюменской области от 6 декабря 1999 года №148 «Об областном фонде финансовой поддержки муниципальных образований в Тюменской области» Устав Тюменской области (принят Тюменской областной Думой 30 июня 1995 года)
Органы и должностные лица местного самоуправления	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» Устав Калужской области (утвержден Постановлением Законодательного Собрания от 27 марта 1996 г. №473) Закон Калужской области от 30 ноября 1998 г. №28-ОЗ «О статусе выборного лица местного самоуправления в Калужской области» 	<ul style="list-style-type: none"> Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» Закон Тюменской области от 6 февраля 1997 года №70 «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Тюменской области» Закон Тюменской области от 22 марта 1999 года №93 «О порядке отзыва выборного лица местного самоуправления в Тюменской области» Закон Тюменской области от 25 июля 1997 года

Вопросы	Название законодательных актов, регулирующих данные вопросы		
	Новгородская область	Калужская область	Тюменская область
			№102 «О статусе главы муниципального образования в Тюменской области»
Основные права и обязанности муниципальных образований	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» • Закон Тюменской области от 20 февраля 1996 года №26 «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Тюменской областной Думе представительными органами местного самоуправления»
Вопросы местного значения	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении»
Наделение муниципальных образований государственными полномочиями	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» • Областной закон от 7.02.2000 года №108-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Новгородской области» • Областной закон от 5.07.1996 года №58-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями установления дополнительных льгот по уплате государственной пошлины для отдельных плательщиков» • Областной закон от 3.11.1998 года №43-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по определению перечня отдаленных и труднодоступных местностей (кроме городов, районных центров, поселков городского типа), в которых юридические и физические лица могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин» • Областной закон от 3.03.1999 № 56-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции» • Областной закон от 27.09.1999 № 91-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по определению доли муниципального жилищного фонда для продажи» • Областной закон от 09.11.1999 № 97-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления полномочиями по присвоению звания «Ветеран труда» • Областной закон от 10.11.2000 №149-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления области полномочиями по установлению порядка 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» • Закон Калужской области от 3 июля 2003 года №235-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления Калужской области государственными полномочиями в области оборота алкогольной продукции». • Закон Калужской области от 10 ноября 2003 г. №262-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Калужской области отдельными государственными полномочиями» • Закон Калужской области от 29 декабря 1999 г. №46 -ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Калужской области отдельными государственными полномочиями в области оборота алкогольной продукции» 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» • Закон Тюменской области от 25 июля 1997 года №101 «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» • Закон Тюменской области от 11 ноября 1998 года №59 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере использования лесов» • Законы Тюменской области о наделении органов местного самоуправления объединенных муниципальных образований – районов отдельными государственными полномочиями (2002 год) • Закон Тюменской области от 7 октября 2002 года №72 «О наделении органов местного самоуправления отдельными нотариальными действиями по совершению нотариальных действий»

Вопросы	Название законодательных актов, регулирующих данные вопросы		
	Новгородская область	Калужская область	Тюменская область
	определения прилегающих территорий, на которых ограничивается розничная продажа спиртных напитков • Областной закон от 13.12.2001 №9-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по созданию бюро государственной службы медико-социальной		
Формы участия населения в местном самоуправлении	• Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области»	• Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» • Устав Калужской области (утвержден Постановлением Законодательного Собрания от 27 марта 1996 г. №473)	• Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» • Устав Тюменской области (принят Тюменской областной Думой 30 июня 1995 года)
Местный референдум, другие формы выявления волеизъявления граждан	• Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области»	• Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» • Закон Калужской области от 27 августа 1996 г. №42 "О местном референдуме в Калужской области" • Закон Калужской области от 24 мая 1999 г. №18-ОЗ «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области»	• Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» • Закон Тюменской области от 16 марта 2001 года №298 «О местном референдуме в Тюменской области»
Территориальное общественное самоуправление	• Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» • Областной закон от 30.09.1998 года №36-ОЗ «О территориальном общественном самоуправлении в Новгородской области»	• Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области»	• Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении»
Положение администраций поселков/сельсоветов	• Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» • Постановление от 26.02.1997 года №87 «Об образовании совета глав администраций сельсоветов, поселков при Губернаторе области»	• Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области»	• Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении»
Муниципальные выборы	• Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» • Областной закон от 11.07.1996 года «О выборах глав местного самоуправления»	• Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» • Закон Калужской области от 17 декабря 1999 г. № 43-ОЗ "О муниципальных выборах в Калужской области"	• Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» • Избирательный кодекс (закон) Тюменской области от 5 ноября 1999 года №140
Муниципальная служба	• Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» • Областной закон от 16.10.1997 №122-ОЗ «О муниципальной службе в Новгородской области» • Областной закон от 10.02.1997 года №10-ОЗ «О реестре муниципальных должностей в Новгородской области» • Областной закон от 10.02.1998 года №11-ОЗ «Об исчислении стажа государственной службы	• Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» • Закон Калужской области от 31 декабря 1999 г. №49-ОЗ «О муниципальной службе в Калужской области» • Закон Калужской области от 31 декабря 1999 г. № 50-ОЗ «О едином реестре муниципальных должностей и условиях оплаты труда в органах местного самоуправления Калужской области»	• Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» • Закон Тюменской области от 5 февраля 1997 года №69 «Об основах муниципальной службы в Тюменской области» • Закон Тюменской области от 22 марта 1999 года №92 «О стаже муниципальной службы в Тюменской области»

Вопросы	Название законодательных актов, регулирующих данные вопросы		
	Новгородская область	Калужская область	Тюменская область
	областных государственных служащих и стажа муниципальной службы муниципальных служащих в Новгородской области»	• Закон Калужской области от 29 сентября 2000 г. №44-ОЗ «О стаже государственной и муниципальной службы в Калужской области» .	
Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, уставы муниципальных образований	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 7.05.1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области» • Областной закон от 2.02.1996 года №33-03 «О порядке регистрации уставов муниципальных образований» 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области» • Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. №12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления Калужской области» 	<ul style="list-style-type: none"> • Областной закон от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении» • Закон Тюменской области от 15 февраля 1999 года №86 «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Тюменской области»

Приложение 3.2 Перечень вопросов местного значения, утвержденный федеральным законом и законами Калужской, Тюменской и Новгородской областей

	<i>Федеральный закон</i>	<i>Новгородская область</i>	<i>Калужская область</i>	<i>Тюменская область</i>
1	принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением	принятие и изменение устава муниципального образования, контроль за его соблюдением		принятие и изменение уставов муниципальных образований и контроль за их соблюдением
2	владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью	владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью		владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью
3	местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения	местные финансы, формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения		местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, контроль за его исполнением, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения
4	комплексное социально - экономическое развитие муниципального образования	комплексное социально - экономическое развитие муниципального образования		комплексное социально - экономическое развитие муниципального образования
5	содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений	содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений	содержание, реконструкция и строительство муниципальных жилых и общественных зданий	содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений
6	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного воспитания, основного общего и профессионального образования, школ искусств	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования
7	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения
8	охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью	охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью	охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью	охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью
9	регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований	регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;	управление территориями муниципального образования, включая регулирование планировки, перепланировки, застройки, землеустройства и землепользования	градостроительное развитие, регулирование планировки и застройка территорий муниципальных образований
10	создание условий для жилищного и социально - культурного строительства	создание условий для жилищного и социально - культурного строительства		создание условий для жилищного, социально - культурного и бытового строительства
11	контроль за использованием земель на территории муниципального образования	контроль за использованием земель на территории муниципального образования		контроль за использованием земель на территории муниципального образования
12	регулирование использования водных	регулирование использования водных	регулирование использования	регулирование использования водных

	<i>Федеральный закон</i>	<i>Новгородская область</i>	<i>Калужская область</i>	<i>Тюменская область</i>
	объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения	объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения	водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения	объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения
13	организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации	организация, содержание и развитие муниципального энергоснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и канализации;	организация, содержание и развитие муниципальных электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации	организация, содержание и развитие муниципального энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации
14	организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом	организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом	организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом	организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом
15	муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения	муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения	муниципальное дорожное строительство и содержание дорог и иных путей сообщения местного значения	муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения
16	благоустройство и озеленение территории муниципального образования	благоустройство и озеленение территории муниципального образования	благоустройство и озеленение территории муниципального образования	благоустройство и озеленение территории муниципального образования
17	организация утилизации и переработки бытовых отходов	организация утилизации и переработки бытовых отходов	организация утилизации и переработки бытовых отходов	организация утилизации и переработки бытовых отходов
18	организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения
19	организация и содержание муниципальных архивов	организация и содержание муниципальных архивов	организация и содержание муниципальных архивов	организация и содержание муниципальных архивов,
20	организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи	организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи	организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи	организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи
21	создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания	создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания	торгово - промышленная деятельность, создание условий для обеспечения населения продовольствием, услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания	создание условий для торгового, бытового обслуживания населения
22	создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании	создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений культуры и искусства, создание условий для деятельности иных учреждений культуры в муниципальном образовании;	создание условий для деятельности учреждений культуры
23	сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности	сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности	организация мероприятий по сохранению памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности	сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности
24	организация и содержание муниципальной информационной службы	организация и содержание муниципальной информационной службы	организация и содержание муниципальной информационной службы	организация и содержание муниципальной информационной службы

	<i>Федеральный закон</i>	<i>Новгородская область</i>	<i>Калужская область</i>	<i>Тюменская область</i>
25	создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования	создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования	создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования	создание условий для деятельности средств массовой информации
26	создание условий для организации зрелищных мероприятий	создание условий для организации зрелищных мероприятий;	создание условий для организации досуга населения муниципального образования	создание условий для организации зрелищных мероприятий
27	создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании	создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений физической культуры и спорта, создание условий для деятельности иных учреждений физической культуры и спорта в муниципальном образовании	создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании
28	обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения	обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения	организация, содержание и развитие муниципальных учреждений социальной защиты населения, содействие занятости населения	обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения
29	участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования	участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования	участие в охране окружающей среды и организация санитарных предприятий и мероприятий на территории муниципального образования	участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования
30	обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы	обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.	обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы	обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы
31				создание условий для защиты населения от чрезвычайных ситуаций
32				реализация функций в сфере социально - трудовых отношений, занятости и миграции на местном уровне
33			жилищный учет и контроль	
34			организация подготовки и переподготовки муниципальных служащих	
35			организация дорожного движения в муниципальном образовании	
36			организация правовых услуг населению, создание условий для деятельности адвокатуры и нотариата.	

Глава 4. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1 Основные этапы реформ территориальной основы местного самоуправления

На протяжении всего периода становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации определение территориальных основ этого института было одним из ключевых положений проводимых реформ. При этом на различных этапах развития организационно-правовой основы местного самоуправления вопросы его территориальной организации решались по-разному.

Первый этап длился с 1990 года до октября-декабря 1993 года. В этот период были приняты первые законы о местном самоуправлении: закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» и закон РСФСР от 6 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». Особенностью данного этапа можно считать то, что была сделана попытка сохранить ранее существовавшую систему местных органов власти, изменив принципы их организации и компетенцию.

Определяя территориальные основы местного самоуправления, оба закона исходили из существовавшего административно-территориального деления. В законе «Об общих началах...» был выделен первичный территориальный уровень местного самоуправления, который включал в себя сельсоветы, поселки и районы в городах. Закон предусматривал также наличие иных уровней местного самоуправления, если этого требовали местные, национальные условия. Иные уровни местного самоуправления могли устанавливаться решениями союзных и автономных республик в составе СССР.

В законе РСФСР «О местном самоуправлении...» понятие первичного уровня местного самоуправления уже отсутствовало. Закон содержал исчерпывающий перечень территориально-административных единиц, в границах которых могло осуществляться местное самоуправление. К ним относились районы, города, районы в городах, поселки, сельсоветы и сельские населенные пункты.

При этом принципы территориально-административного устройства, предполагающие отношения соподчинения органов власти различных административно-территориальных единиц, были перенесены на систему местного самоуправления. Так, хотя напрямую и не было оговорено подчинение органов местного самоуправления городов районного значения Советам районов, в компетенцию последних, тем не менее, входило выделение дотаций и субвенций бюджетам нижестоящих Советов, в том числе и Советам районных городов (ст. 55). Районные Советы также могли передавать отдельные полномочия Советам поселков, сельсоветов и районных городов и отменять их решения в случае, если они противоречили законодательству. Тем самым, закон, определявший систему местного самоуправления как систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, все же ставил органы местного самоуправления поселков, сельсоветов и районных городов в определенную финансово-экономическую и организационную зависимость от районных органов управления.

Вторым этапом в становлении территориальных основ местного самоуправления принято считать период с октября-декабря 1993 года до принятия федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» в 1995 году. В этот период указом Президента РФ от 26 октября 1993 года №1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» было утверждено «Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы». В данном Положении нашел отражение поселенческий принцип организации местного самоуправления, согласно которому основными территориями, на которых осуществляется местное самоуправление, являлись городские и сельские поселения. В районах и сельсоветах органом местного самоуправления являлся глава администрации района/сельсовета. На этих территориях также могли быть образованы органы местного самоуправления из представителей

органов местного самоуправления городских и сельских поселений. В Таблице 4.1 представлена система органов местного самоуправления в границах различных типов территорий и способы их формирования. Как видно из этой таблицы, в Положении не определялось, каким образом избирался глава района/сельсовета. Кроме того, «Положение об основах организации местного самоуправления...» не устанавливало, по решению каких органов мог быть сформирован единый орган местного самоуправления района/сельсовета, предоставляло органам государственной власти регионов принимать решения о способе избрания/назначения глав крупных населенных пунктов, а также не содержало ответов на ряд других важных вопросов.

Таблица 4.1 Способы формирования органов местного самоуправления в различных территориально-административных единицах РФ

<i>Органы местного самоуправления</i>	<i>Города и сельские поселения с населением</i>			<i>Районы и сельсоветы</i>
	<i>до 5 тыс.чел.</i>	<i>от 5 до 50 тыс. чел.</i>	<i>свыше 50 тыс.чел.</i>	
<i>Глава</i>	избирается	избирается	1) назначается главой администрации края, области, автономной республики, города федерального значения, автономной области или 2) избирается	не определено
<i>Собрание представителей</i>	не формируется, местное самоуправление осуществляется через собрания, сходы граждан	избирается	избирается	формируется из представителей органов местного самоуправления городов и сельских поселений

Источник: «Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы», утвержденное Указом Президента от 26 декабря 1993 года №1760.

Закон «Об общих принципах...», принятый в 1995 году, положил начало новому этапу в развитии местного самоуправления, впервые отделив территориальную организацию данного института власти от административно-территориального устройства государства. В этом законе вслед за Гражданским Кодексом было введено понятие муниципального образования, в границах которого и осуществляется местное самоуправление. Согласно этому закону, отличительными особенностями муниципальных образований являются наличие территории, местного бюджета, муниципальной собственности и выборных органов местного самоуправления. При этом данный закон содержал открытый список территориальных единиц, в границах которых может осуществляться местное самоуправление, оставляя за субъектами РФ право самостоятельно определять территории, на которых могут формироваться муниципальные образования. В статье 12 Закона определено, что «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований - городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований - устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций».

В результате в субъектах РФ сложилось множество форм и моделей организации местного самоуправления. По имеющейся информации, территориальная организация местного самоуправления в настоящее время выглядит следующим образом:

- исключительно на уровне районов – в 6 субъектах РФ;
- на уровне районов и городов – в 37 субъектах РФ;
- на уровне районов, городов и сельских округов – в 23 субъектах РФ;
- на уровне сельских округов и поселков – в 5 субъектах РФ;
- на уровне городских районов и сельских округов – в 3 субъектах РФ;
- на уровне городов и сельских округов – в 11 субъектах РФ.

При этом в ряде регионов муниципальные образования вообще отсутствуют либо охватывают только часть территории субъекта Федерации. Так, в Республике Ингушетия и Чеченской Республике муниципальные образования вообще отсутствуют. Всего по 1-2 муниципалитетов имеется в Республиках Тыва и Саха (Якутия) (Замотаев, Маркварт, Клименко, 2002, с.49).

Если рассматривать территориальную организацию местного самоуправления в сельской местности, то безусловно преобладающей на территории Российской Федерации в настоящее время является районная модель. К данной модели можно отнести также и те регионы, которые формально декларируют двухуровневое самоуправление, однако предусматривают формирование бюджетов только на уровне районов. В этом случае у поселений отсутствует такой критериальный признак муниципального образования, как местный бюджет.

В незначительном количестве регионов муниципальные образования существуют только на уровне поселений. В этом случае районная администрация обычно формируется в рамках региональной администрации, причем в многих случаях она берет на себя выполнение части функций, отнесенных Законом 1995 г. «Об общих принципах...» к вопросам местного значения. Невелико также число субъектов Федерации, в которых существует двухуровневая структура местного самоуправления, предусматривающая формирование бюджетов и на районном, и на поселенческом уровнях.

При этом необходимо учитывать, что не все субъекты РФ ставили задачу реализации унифицированной модели местного самоуправления на своей территории. В некоторых случаях в рамках одного субъекта сосуществуют несколько моделей, например, районная и двухуровневая, поселенческая и районная. Одновременно не всегда на протяжении срока действия Закона «Об общих принципах...» модель местного самоуправления в том или ином регионе оставалась неизменной, многие регионы переживали реформы муниципальной структуры различной глубины и радикальности.

Выбор трех пилотных регионов осуществлялся таким образом, чтобы в максимальной степени охватить все имеющиеся альтернативы:

- во всех регионах Закон «Об общих принципах...» действует на всей территории;
- в регионах представлены все основные модели организации местного самоуправления: районная, поселенческая, двухуровневая;
- в одном регионе модель местного самоуправления унифицирована на всей территории, в двух других сосуществуют различные модели;
- один из регионов пережил радикальную смену модели местного самоуправления на своей территории, в двух других выбранная модель оказалась достаточно стабильной.

Тем самым есть основания полагать, что анализ становления и развития местного самоуправления в выбранных регионах позволяет отобразить процессы, характерные для гораздо более широкого круга субъектов Федерации, и выявить некоторые тенденции, характеризующие этот процесс в целом и его возможные альтернативы.

4.2 Становление и развитие территориальных основ местного самоуправления в Новгородской области

В Новгородской области в 1991 году после принятия сначала союзного, а затем и российского законов, устанавливающих организационно-правовую основу местного самоуправления, были сформированы органы местного самоуправления как на уровне районов, так и на уровне городских и сельских поселений. В период с 1991 до 1993 года в области действовали 283 Совета поселков и сельсоветов, городские Советы в городах Новгороде, Боровичи и Старая Русса, 22 районных Совета и 2 Совета в городских районах Новгорода. Все местные администрации наделялись собственной компетенцией и могли формировать бюджеты. В 1993 году все органы местного самоуправления были упразднены, главы местных администраций назначались органами государственной власти области.

Районная модель территориальной организации местного самоуправления, действующая в регионе и в настоящее время, была сформирована в 1996 году. Сейчас на территории области действует 22 муниципальных образования, из них одно - на территории города Новгорода, 19 – на территориях административных районов области, 2 – на территориях единых административно-территориальных единиц (г. Боровичи и Боровичевский район, г. Старая Русса и Старорусский район). Однако созданием органов местного самоуправления на районном уровне в области не ограничились. Для решения задачи приближения местного самоуправления к населению, во всех муниципальных образованиях были созданы территориальные органы местного самоуправления – администрации поселков и сельсоветов, которые наделяются полномочиями по участию в решении практически всех вопросов местного значения, а также отдельных государственных полномочий. В общей сложности на территории области действует 283 сельских и поселковых администрации.

Причем с представителями этого субмуниципального уровня власти в области проводится активная работа как сотрудниками районных администраций, так и областной администрацией. Начиная с 1997 года при Губернаторе области создан консультативный орган – Совет глав Администраций сельсоветов и поселков, в состав которого входят по одному главе сельской/поселковой администрации от каждого района. На заседаниях Совета осуществляются консультации и разрабатывается согласованная позиция по важнейшим вопросам политической и социально-экономической жизни области. При этом вопросы для повестки дня может предлагать как Губернатор области, так и члены Совета.

На территориях отдельных сельских населенных пунктов, а также кварталов и улиц в поселках и городах действуют органы территориального общественного самоуправления, в том числе 1560 старост и 2056 домовых и уличных комитетов. Деятельность этих органов подробно регулируется как областным законом «О территориальном общественном самоуправлении...», так и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

4.3 Становление и развитие территориальных основ местного самоуправления в Калужской области

Принятие союзных и российских правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления, в период 1990-1993 гг. практически никак не отразилось на положении местных органов власти в Калужской области. Избранные в начале 1990 года Советы народных депутатов в качестве органов государственной власти продолжили свою деятельность как органы местного самоуправления вплоть до 1993 года. Они не имели собственных бюджетов и финансировались по сметам расходов. После издания Указа Президента «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» в 1993 году, а затем и принятия Конституции в области началась подготовка к проведению крупномасштабной

реформы местного самоуправления. В результате в начале 1994 года областным Советом народных депутатов Калужской области было принято «Временное положение об организации местного самоуправления в Калужской области». Основопологающие моменты проводившейся реформы, содержащиеся в этом документе, можно свести к следующему:

- во всех сельсоветах, поселках и городах должны были быть проведены выборы глав местного самоуправления;
- в поселках и городах представительные органы местного самоуправления избирались;
- в сельсоветах представительный орган формировался из старост деревень, входящих в состав сельсовета;
- в районах представительный орган местного самоуправления – районное собрание – формировался из глав сельских, поселковых и городских советов, входящих в состав района;
- глава района не избирался, а назначался Главой администрации области по согласованию с районным собранием.

Что касается финансирования деятельности органов местного самоуправления, то бюджеты формировались только на уровне районов; сельские, поселковые и городские советы финансировались, как и прежде, по сметам расходов. Временное положение также не предусматривало распределения имущества между районами и поселениями. В ведении поселений оставались здания сельсоветов и имущество, передаваемое им от предприятий, в том числе объекты соцкультбыта, школы и медицинские учреждения за исключением районных больниц. Хотя имущество и находилось на балансе поселенческих советов, на практике им распоряжались районные комитеты по управлению имуществом, потому что советы прав по управлению имуществом не имели.

В 1994 году были проведены выборы в органы местного самоуправления. После выборов в области сложилась ситуация, когда выборные, формируемые назначаемыми главами районных администраций. Такое положение дел вызывало недовольство многочисленных глав сельских, поселковых и городских советов (в 1994 годы их было около 360 человек). С середины 1994 года в области началась работа по написанию закона, регулирующего деятельность местного самоуправления. В ней, наряду с органами государственной власти, активное участие и негосударственные структуры, в частности Ассоциация городов, поселков и сельсоветов, которая была создана в 1994 году по инициативе ряда глав местного самоуправления. Однако отсутствие федерального закона препятствовало быстрому завершению этой работы. Принятие федерального закона в 1995 году, а также тот факт, что сроки полномочий всех избранных глав местного самоуправления истекали в середине 1996 года, и для проведения повторных выборов необходима была законодательная база, ускорило работу по разработке областного закона о местном самоуправлении. Такой закон был принят в середине 1996 года. Им закреплялась система местного самоуправления, которая предполагала наличие поселенческих муниципалитетов на территориях муниципальных районов. При этом данная реформа местного самоуправления в области не предусматривала создания муниципалитетов во всех поселениях, где ранее существовали местные органы власти.

Законом предлагалось всем ранее существовавшим местным органам власти определиться, хотят ли они создавать самостоятельные муниципальные образования или объединятся с другими органами местного самоуправления для формирования одного из типов муниципальных образований, перечисленных в законе (район, сельсовет, поселок, волость, город). Решение данного вопроса предполагало проведение оценки финансового потенциала территории, поскольку законом было определено, что сельсовет мог быть включен в перечень муниципальных образований только при наличии местных доходных источников, способных покрыть не менее пятидесяти процентов на содержание органов местного самоуправления сельсовета.

В результате длительного переговорного процесса о своем желании стать муниципальными образованиями заявили 49 представительных органов местного самоуправления, в том числе 24 района, 2 города областного значения и 23 поселения. После рассмотрения протоколов их заседаний администрацией области они были внесены в реестр муниципальных образований. Муниципальные выборы, назначенные на осень 1996 года, проводились только в органы муниципальных образований, внесенных в Реестр. При этом, согласно областному закону, проводились выборы как глав местного самоуправления, так и представительных органов.

С течением времени ряд поселенческих муниципалитетов был реорганизован, и в настоящий момент на территории Калужской области действуют 45 муниципальных образований, в том числе:

- 11 городских муниципальных образований, два из которых города областного значения (Калуга и Обнинск),
- 2 единых муниципальных образования «город и район» (г. Кировск и Кировский район, г. Людиново и Людиновский район);
- 22 района, 10 из них имеют на своей территории независимые муниципалитеты низшего уровня;
- 7 поселков;
- 2 сельсовета (Бебельский сельсовет, Октябрьский сельсовет), и
- 1 волость (Угорская волость).

На субмуниципальном уровне в ряде районов Калужской области созданы территориальные подразделения районных администраций. Их деятельность регулируется как уставами муниципальных образований, так и специальными положениями, утвержденными Главами местного самоуправления районов. На отдельных территориях внутри муниципальных образований действуют органы территориального общественного самоуправления. Причем, поправки, внесенные в закон «О местном самоуправлении...», сделали обязательным создание выборных органов ТОС – советов депутатов в сельсоветах, но не определили ни их полномочия при решении вопросов местного значения, ни источники финансирования их деятельности. В результате избрание в 2003 году около 2,5 тысяч депутатов, по имеющимся оценкам, не оказало существенного воздействия на улучшение деятельности территориального общественного самоуправления в области.

4.3 Становление и развитие территориальных основ местного самоуправления в Тюменской области

Принятие союзного и российского законов о местном самоуправлении 1990-1991 гг. не оказало существенного влияния на положение местных органов власти в Тюменской области. Первые изменения стали происходить в 1994 году, когда Постановлением областной Администрации от 14 января №3¹ главы администраций городов, районов, поселков, сельсоветов были переименованы в главы местного самоуправления соответствующих территорий, а также была назначена дата первых выборов в представительные органы местного самоуправления. В При этом способы формирования представительных органов различались в зависимости от статуса территории:

- в населенных пунктах с населением менее 5 тыс. человек органы местного самоуправления не создавались, а местное самоуправление должно было осуществляться непосредственно через собрания и сходы граждан;
- в городах и населенных пунктах с численностью населения более 5 тыс. человек проводились выборы в органы местного самоуправления;

¹ Данное Постановление было принято в соответствии с Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. N 1760 "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации"

- на уровне районов и сельсоветов органы местного самоуправления не избирались, а формировались из представителей органов местного самоуправления, входящих в них населенных пунктов.

Таким образом, устанавливалась процедура формирования только представительных органов власти, главы местного самоуправления, как и прежде, назначались главами районов, а те, в свою очередь, – главой администрации области. Кроме того, вплоть до 1998 года большинство полномочий по обеспечению населения бюджетными услугами осуществляли администрации районов и территориальные подразделения различных комитетов. Районные администрации также формировали бюджет района, утверждали сметы расходов поселков и сельсоветов, назначали их глав. Об объеме полномочий сельских и поселковых администраций можно судить по доле их смет в общих расходах консолидированных бюджетов районов. В период 1994-1997 гг. она составляла примерно треть от консолидированных расходов районных бюджетов (см. Таблица 4.2).

Таблица 4.2 Соотношение расходов бюджетов городов областного значения, районов, поселков и сельсоветов, 1994-1998 гг.

Доля расходов, финансируемая из бюджетов	1994	1995	1996	1997	1998
<i>городов областного значения</i>	59.3	66.2	63.8	57.8	67.3
<i>районов</i>	31.3	25.6	26.4	28.7	4.5
<i>поселков</i>	1.9	1.9	1.5	1.7	2.4
<i>сельсоветов</i>	7.5	6.3	8.3	11.8	25.8
<i>Справочно: доля расходов консолидированных бюджетов районов, финансируемая через сметы поселков и сельсоветов</i>	23,8	25,0	27,6	32,0	

С принятием областного закона «О местном самоуправлении...» в 1995 году в области началась работа по созданию поселенческой структуры местного самоуправления. В 1996 году областным законом «Об утверждении границ и состава территорий муниципальных образований в Тюменской области» были закреплены границы 301 муниципального образования. Таким образом, поселенческие муниципалитеты были созданы во всех районах области за исключением Заводоуковского. На этой территории по решению местного референдума было создано единое муниципальное образование – Заводоуковский район.

Для повышения эффективности деятельности поселенческих муниципалитетов в областном законодательстве была предусмотрена возможность создания объединенных муниципальных образований для решения всех или части вопросов, входящих в компетенцию объединяющихся муниципалитетов. При этом объединенные муниципальные образования рассматривались скорее как форма добровольной кооперации муниципальных образований, нежели как способ принудительного укрупнения муниципалитетов. Порядок создания объединенных муниципальных образований не подразумевал обязательного упразднения органов управления входящих в него поселенческих муниципалитетов. Кроме того, при объединении поселенческие муниципальные образования могли делегировать вновь созданному муниципальному образованию не все свои полномочия, а только их часть, распределяя финансово-материальные ресурсы на их выполнение на основе соглашения. В соответствии с этими положениями областного закона, в середине 1998 года по результатам местного референдума было создано объединенное муниципальное образование Уватский район.

В 1997 году были упразднены местные администрации районов. Вместо них были созданы территориальные органы областной администрации². С этого момента районные администрации лишились права на собственный бюджет и большей части своих полномочий. Все комитеты, которые ранее были подотчетны районным администрациям, перешли в ведение либо администрации области, либо органам местного самоуправления. В результате, районные администрации были исключены из процесса предоставления бюджетных услуг населения, и стали играть в первую очередь информационные, контрольные и координирующие функции. Заключительным этапом формирования поселенческих муниципалитетов в Тюменской области было принятие областного бюджета на 1998 год, которым впервые нормативы отчислений и суммы дотаций стали устанавливаться не городам и районам, а конкретным муниципальным образованиям, которыми на тот момент являлись четыре крупных города: Тюмень, Тобольск, Ишим и Ялуторовск, Заводоуковский район, и сельские муниципалитеты.

Как и в последующие годы, в 1998 году бюджеты формировались на основе фактических расходов, и их размер зависел от числа объектов социальной сферы, находящихся на балансе муниципальных образований. Процессу формирования муниципальных бюджетов предшествовал процесс перераспределения собственности. Учреждения, ранее финансируемые из районных бюджетов, в зависимости от выполняемых ими функций были переданы на баланс области или на баланс муниципальных образований. Областной бюджет взял на себя обязательства по финансированию центральных районных больниц с их филиалами, учреждений социальной защиты, образования и правоохранительных органов, выполняющих межмуниципальные функции. Многие учреждения культуры были объединены в координационно-методические центры и также переданы на финансирование из областного бюджета. Остальные объекты социальной сферы были переданы местным органам власти. В результате, доля расходов, финансируемых из областного бюджета возросла на 14% (с 41,4% до 55,4%). Соотношение расходов регионального и местных бюджетов по годам представлено в Таблице 4.2.

Таблица 4.2 Соотношение расходов региональных и местных бюджетов, 1994-2002 гг.

Доля расходов, финансируемая из	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>областного бюджета</i>	46.6	41.4	42.7	41.4	55.4	59.7	65.5	63.1	66.8
<i>местных бюджетов</i>	53.4	58.6	57.3	58.6	44.6	40.3	34.5	36.9	33.3

Источник: отчеты об исполнении консолидированного бюджета Тюменской области за 1994-1998 гг., Минфин России

Хотя, в общем и целом, система местного самоуправления в Тюменской области была сформирована к 1998 году, в данной сфере оставалось еще много проблем, для решения которых была утверждена целевая программа государственной поддержки развития местного самоуправления³. В рамках данной программы предполагалось создать правовые гарантии местного самоуправления, разграничить финансовые и материальные средства между органами государственной власти Тюменской области и органами местного самоуправления, а также создать систему кадрового и информационного

² Постановление Губернатора Тюменской области от 28 февраля 1997 года №8 «Об образовании территориальных органов государственной власти администрации области»

³ Постановление Губернатора Тюменской области от 7 декабря 1998 года № 200 «Об областной программе государственной поддержки развития местного самоуправления»

обеспечения. Для достижения этих целей предполагалось осуществить следующие мероприятия:

- разработка и принятие областных законов и иных правовых актов органов государственной власти области по вопросам разграничения полномочий и финансовых ресурсов между органами государственной власти и органами местного самоуправления, наделяния органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- разработка и реализация системы методических рекомендаций для органов местного самоуправления, а также разработка систему анализа деятельности органов местного самоуправления;
- создание новых и развитие действующих информационных сетей, их сопряжение с федеральными информационными системами, оказание финансовой и технической помощи органам местного самоуправления в приобретении программных средств и вычислительной техники;
- создание системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации депутатов, выборных должностных лиц муниципального образования и муниципальных служащих, а также системы областных консультационных центров и центров переподготовки.

Реализация Программы должна была осуществляться в 1998–2000 гг. и финансироваться в основном за счет областного бюджета и внебюджетных источников. Контроля за ходом реализации Программы был возложен на Комитет по местному самоуправлению и муниципальной реформе областной администрации. Обращает на себя внимание, что в аналитическом обзоре о состоянии системы местного самоуправления, содержащемся в Приложении к Программе, одним из достижений проводимых реформ в данной сфере признавалось следующее: «Выбор в каждом из административных районов своей модели организации местного самоуправления, наиболее соответствующей конкретным местным условиям, подтвердил целесообразность установления принципов разнообразия моделей организации местного самоуправления и самостоятельности населения в определении структуры органов местного самоуправления». Однако в 2001 году идеология развития местного самоуправления в области претерпела существенные изменения. Был принят курс на быстрый переход к районной модели местного самоуправления. В результате поправок, внесенных в закон «О местном самоуправлении...», создание объединенных муниципальных образований стало подразумевать создание органов местного самоуправления только на уровне районов с одновременной ликвидацией их на поселенческом уровне. Соответственно все полномочия и финансовые ресурсы были переданы районам. На переходный период в районах были созданы представительные органы переходного периода, состоящие из депутатов представительных органов объединяющихся муниципалитетов. В полномочия данного органа входила разработка Уставов объединенных муниципальных образований и назначение выборов органов и должностных лиц местного самоуправления. С момента вступления в действие новых Уставов уставы объединяющихся муниципалитетов были признаны утратившими силу. Объединение затронуло все районы, за исключением Тюменского. Таким образом, в 2001 году было создано 20 объединенных муниципальных образований на территории районов, и общее число муниципальных образований в области составило 49, в т.ч.

4 города (Тюмень, Тобольск, Ялуторовск и Ишим),

21 объединенное муниципальное образование - район и

24 поселенческих муниципальных образований Тюменского района.

Глава 5. РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМУПРАВЛЕНИЯ В ПИЛОТНЫХ РЕГИОНАХ

5.1 Законодательная база

Регулирование финансовых основ местного самоуправления является одним из самых наиболее слабо проработанных вопросов как в федеральном, так и в региональном законодательствах. На федеральном уровне данные проблемы рассматриваются законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и «О финансовых основах местного самоуправления в РФ».

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» декларирует гарантии финансового обеспечения минимальных необходимых местных бюджетов органами государственной власти. В соответствии с этим законом, федеральные и региональные органы государственной власти должны закреплять за муниципальными образованиями доходные источники, достаточные для покрытия минимально необходимых расходов. При этом минимально необходимые расходы местных бюджетов должны устанавливаться законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» призван регулировать механизмы закрепления регулирующих налогов и выделения финансовой помощи муниципальным образованиям. Данным законом определяются минимальные нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов; регулируются принципы и механизмы предоставления муниципальным образованиям финансовой помощи, а также определяется порядок формирования и функционирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований. В законе сделана попытка обеспечить финансовую самостоятельность муниципальных образований путем долговременного закрепления за ними нормативов отчислений от регулирующих налогов.

Областные законы «О местном самоуправлении...» в части определения финансовых основ местного самоуправления во всех рассматриваемых регионах содержат те же нормы, что и федеральный закон «Об общих принципах...». Ими, в частности, декларируются гарантии обеспечения органами государственной власти минимально необходимых местных бюджетов и устанавливаются общие принципы формирования и исполнения этих бюджетов. Кроме того, данные законы определяют основные источники местных доходов. К последним относятся отчисления от регулирующих налогов и собственные доходы, в том числе местные налоги и сборы, местные штрафы, муниципальные займы и кредиты, доходы от муниципальной собственности и другие неналоговые доходы. В Новгородской и Тюменской областях также предусмотрена возможность использования средств самообложения граждан для финансирования решения вопросов местного значения.

В Тюменской области в период 1997-2000 гг. межбюджетные отношения также регулировались законом от 10 декабря 1997 года №133 «О формировании бюджетов муниципальных образований»¹. Этот закон практически был аналогом федерального закона «О финансовых основах...» и устанавливал принципы межбюджетных отношений в области, минимальные нормативы отчислений в местные бюджеты и ряд других положений.

Особым вопросом нормативно-правового регулирования является наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Как в федеральном законе «Об общих принципах...», так и в региональных законодательствах всех рассматриваемых субъектов Федерации декларируется, что передача

¹ Закон Тюменской области «О формировании бюджетов муниципальных образований» утратил силу в связи с изданием закона от 11 ноября 2000 года №234.

государственных полномочий органам местного самоуправления может производиться только с одновременной передачей им финансовых ресурсов, достаточных для исполнения этих полномочий. Однако на практике ситуация далеко не всегда соответствует данным декларациям.

В *Новгородской области* законами о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями были переданы полномочия по лицензированию розничной продажи алкогольной продукции, присвоении звания «Ветеран труда» и т.п., осуществление которых не требует значительных финансовых ресурсов. Однако перечень государственных полномочий, реально исполняемых районными администрациями, далеко не исчерпывается полномочиями, переданными им областными законами. Если судить по уставам муниципальных образований, органы местного самоуправления также:

1) производят регистрацию актов гражданского состояния и нотариальные действия;

2) организуют выявление детей, оставшихся без попечения родителей и несовершеннолетних, не имеющих нормальных условий для воспитания в семье, принимают меры для передачи их под опеку, усыновление, в приемную семью, воспитательное учреждение, учреждение социальной защиты населения, осуществляют контроль за выполнением опекунами и попечителями своих обязанностей;

3) принимают меры по сохранности жилой площади, закрепленной за подопечными несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей, и по обеспечению их жилой площадью в случаях, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации;

4) осуществляют первичный воинский учет граждан, оповещение граждан о вызовах военного комиссариата и обеспечение их своевременной явки;

5) осуществляют предусмотренные законодательством мероприятия по гражданской обороне, мобилизационной подготовке, бронированию на период мобилизации, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

При этом законами об областном бюджете не предусматриваются ни целевые субвенции на исполнение этих полномочий, ни дополнительные отчисления от регулирующих налогов. Возможно, что расходы по исполнению этих полномочий включаются областной администрацией в общие предполагаемые расходы муниципальных бюджетов на следующий финансовый год и учитываются при распределении финансовой помощи и закреплении за местными бюджетами источников доходов, но законодательно это ни в какой форме не закреплено.

Что касается социальных льгот, устанавливаемых федеральными законами «О социальной защите инвалидов в РФ», «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и рядом других законов, то размер целевых субсидий и субвенций из Фонда компенсаций ежегодно определяется законами об областном бюджете. Средства на покрытие убытков транспортным организациям, полученных от реализации прав на бесплатный проезд, предоставленных федеральными и региональными законами, предусматриваются в расходах муниципальных бюджетов при расчете показателей межбюджетных отношений.

В *Калужской области* государственными полномочиями в основном наделяются районные муниципалитеты и города областного значения Калуга и Обнинск. Часть полномочий может быть также передана законами об областном бюджете отдельным поселенческим муниципалитетам. Для обеспечения переданных государственных полномочий финансовыми ресурсами для этих муниципальных образований до 2003 года устанавливались дополнительные нормативы отчислений от регулирующих налогов. Таким образом, нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты имели две составляющих: часть средств от налога предназначалась для выполнения государственных полномочий, вторая часть - для решения вопросов местного значения. Кроме того, отдельно утверждались нормативы отчислений в

бюджеты городов и районов от налога на прибыль и подоходного налога от плательщиков, находящихся на территории поселенческих муниципалитетов, расположенных в границах их территорий.

Начиная с 2003 года, в области формируется Фонд субвенций на исполнение органами местного самоуправления Калужской области отдельных государственных полномочий. Формирование фонда происходит за счет централизации части нормативов от регулирующих налогов муниципальных образований и собственных доходов областного бюджета. Законами об областном бюджете утверждается закрытый перечень полномочий, на исполнение которых будут выделяться средства из Фонда субвенций. В 2003 году в этот перечень были включены следующие полномочия:

- обеспечение образовательного процесса в муниципальных учреждениях среднего (полного) образования, методическое обеспечение муниципальных учреждений основного общего образования и организация контроля за содержанием образования;
- организация записи актов гражданского состояния;
- гражданская оборона;
- содержание работников отделов социальной защиты, занятых начислением пенсий и пособий;
- реализация Закона Калужской области «О социальных гарантиях приемным семьям в Калужской области» в части оплаты труда приемным родителям;
- оплата льгот, установленных федеральным законом «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы».

При этом данный перечень существенно отличается от перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления региональным законом «О местном самоуправлении...». Из него, в частности исключены полномочия по обеспечению жильем работников прокуратуры, судей, органов внутренних дел, оплате льгот, установленных федеральными законами, и ряд других полномочий.

Целевые субвенции из Фонда выделяются всем муниципальным образованиям, исполняющим государственные полномочия, за исключением городов Калуга и Обнинск, за которыми, как и раньше, закрепляются нормативы отчислений от регулирующих налогов.

Средства на финансирование социальных льгот, устанавливаемых федеральными законами "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей", "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", "О ветеранах" и "О статусе военнослужащих", в Калужской области централизуются в областном бюджете, и возмещение расходов на реализацию этих льгот осуществляется департаментом социальной политики Калужской области.

В Тюменской области государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления, финансируются за счет целевых субвенций, выделяемых из областного бюджета. Перечень всех государственных полномочий и объемы целевых субвенций, передаваемых муниципальным образованиям на их финансирование, ежегодно утверждаются законами об областном бюджете на соответствующий финансовый год. Объемы субвенций и субсидий на реализацию федеральных законов «О социальной защите инвалидов в РФ», «О ветеранах» и регионального закона «О социальной защите инвалидов в Тюменской области» также устанавливаются законами об областном бюджете.

5.2 Закрепление нормативов отчислений от регулирующих налогов за местными бюджетами

Законодательство о финансовых основах местного самоуправления устанавливает ряд требований к регулированию налоговых доходов муниципальных образований,

однако не все они реализуются на практике в рассматриваемых регионах. Так, ни в одном из регионов не обеспечено закрепление нормативов отчислений от регулирующих налогов на долговременной основе. Во всех из них отчисления от регулирующих налогов в местные бюджеты ежегодно устанавливаются законами об областных бюджетах.

В *Калужской области* до 2003 года нормативы отчислений от контингентов регулирующих налогов оставались достаточно стабильными, хотя закрепленные в законах о бюджете отчисления от региональных долей подвергались определенным колебаниям. Так, в 2001 году произошло снижение нормативов отчислений от региональной доли подоходного налога с 72% до 61% в среднем по региону, однако это практически не сказалось на отчислениях от контингента подоходного налога, поскольку в соответствующем году его региональная доля возросла с 84 до 99%. При этом нормативы достаточно существенно дифференцировались по различным группам муниципальных образований. Так, в период 2000-2002 гг. в местные бюджеты отчислялось в среднем 89% доходов от налога на прибыль, остающихся в распоряжении региона. При этом в бюджеты муниципальных образований, наделяемых отдельными государственными полномочиями, поступало 100% доходов (за исключением г. Калуги). Доля отчислений от налога на прибыль в поселенческие муниципальные образования в среднем составляла 65% от поступлений в область.

Совсем иная ситуация наблюдается в 2003 году. Согласно закону об областном бюджете, норматив отчислений от налога на прибыль снизился в среднем примерно на 50%, от налога на доходы физических лиц – на 45%. Столь резкое снижение доходов местных бюджетов в области объясняют более высокой степенью централизации расходов. Согласно закону об областном бюджете, в 2003 году на региональный уровень были переданы следующие виды расходов:

- страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения, кроме муниципальных образований "Город Калуга" и "Город Обнинск"
- расходы на оплату труда (с начислениями) работникам общеобразовательных школ муниципальных образований, кроме муниципальных образований "Город Калуга" и "Город Обнинск";
- расходы муниципальных образований на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством) и в приемных семьях, кроме муниципальных образований "Город Калуга" и "Город Обнинск";
- расходы на дополнительное питание учащихся общеобразовательных школ муниципальных образований;
- расходы на содержание нормативной численности милиции общественной безопасности (включая расходы по оплате коммунальных услуг) по муниципальному образованию "Бебелевский сельский Совет".

В то же время, практически все руководители муниципальных образований отмечали существенное ухудшение финансового положения в 2003 году. Однако, как представляется, это не связано напрямую с проводимой централизацией. Подобный вывод можно сделать на основе того, что в 2002 году две наиболее значимые из централизованных статей расходов – страховые взносы на обязательное медицинское страхование и расходы на оплату труда работникам общеобразовательных школ – составляли 27,1% от расходов местных бюджетов в среднем по региону. При этом 50% налога на прибыль организаций и 45% подоходного налога, которые централизуются в областном бюджете, покрывали в среднем только 13,8% муниципальных расходов.

В *Тюменской области* переход от поселенческой к районной модели территориальной организации местного самоуправления в 2001 году сопровождался пересмотром всей системы межбюджетных отношений в регионе. Если в 2000-2001 году нормативы были достаточно стабильны, то в 2002 году произошел их существенный пересмотр в сторону понижения практически по всем позициям.

В *Новгородской области* региональные власти, хотя и не взяли на себя формальные обязательства по закреплению за муниципальными образованиями нормативов отчислений от регулирующих налогов на постоянной основе, на практике стараются придерживаться этой политики в большей мере, чем в двух других регионах. В области на протяжении последних четырех лет дотационным муниципальным образованиям отдается 100% доходов от налога на прибыль, подоходного налога и акцизов, остающихся в области. Такая политика проводится в отношении всех районов за исключением Боровичевского, Старорусского и Чудовского. Величина нормативов, закрепляемых за муниципальными образованиями – донорами (г. Новгород, Чудовской район), тоже достаточно стабильна на протяжении рассматриваемого периода. В их бюджеты отчисляется в среднем 60% подоходного налога и треть налога на прибыль, зачисляемого в консолидированный бюджет области. Значительное снижение нормативов наблюдалось в 2001 году в двух муниципальных образованиях: г. Боровичи и Боровичевский район, и г. Старая Русса и Старорусский район, которые были переведены из разряда реципиентов финансовой помощи в доноры. Одновременно для этих муниципалитетов были резко снижены нормативы отчислений от налога на прибыль (почти в 3 раза по Боровичевскому району и в 1.3 раза по Старорусскому району). Однако надежды региональных властей на то, что в области появятся дополнительные доноры, по-видимому, не оправдались. Начиная с 2002 года муниципальное образование г. Старая Русса и Старорусский район снова было переведено в разряд дотационных, нормативы отчислений от регулирующих налогов в его бюджет также были возвращены на максимально возможный уровень.

Еще один параметр, по которому можно оценивать соответствие региональной практики по закреплению отчислений от регулирующих налогов федеральному законодательству – это закрепление федеральных налогов на уровне не ниже минимальных долей, установленных Законом «О финансовых основах...». В соответствии с данным законом, за муниципальными образованиями должны закрепляться:

- не менее 50% подоходного налога;
- не менее 5% налога на прибыль;
- не менее 10% НДС;
- не менее 10% акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия и не менее 10% акцизов по ряду других подакцизных товаров.

При этом законодательством предусмотрено, что эти доли закрепляются не за каждым отдельным муниципальным образованием, а в среднем по субъекту Федерации. Формулировки закона в данном случае являются достаточно расплывчатыми, из них невозможно до конца понять, каким образом должны определяться указанные доли и что должно служить базой для их расчета.

В этой ситуации для оценки соответствия политики региональных властей федеральному законодательству представляется целесообразным использовать два показателя:

- доли контингентов вышеперечисленных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями в среднем по субъекту Федерации;
- доли контингентов вышеперечисленных налогов, зачисляемые в доходы консолидированного муниципального бюджета в соответствующем регионе.

Очевидно, что эти два показателя являются взаимодополняемыми, т.к. по-разному характеризуют финансовые взаимоотношения регионов с муниципальными образованиями. Поскольку при расчете среднего норматива не учитывается, установлен ли он для крупного или мелкого, богатого или бедного муниципалитета, даже при достаточно высоких средних нормативах реальная доля сбора от того или иного налога, оставляемая в распоряжении муниципальных образований, может быть достаточно мала.

Централизация НДС на федеральном уровне в 2001 году исключила этот налог из распределяемых по уровням бюджетной системы. Что же касается остальных налогов, то соответствующие показатели представлены в Таблице 1.

Таблица 5.1 Закрепление отчислений от федеральных налогов в муниципальные бюджеты, 2000-2002 гг.

	<i>Доля доходов консолидированного местного бюджета в общей сумме налога, поступившей в бюджетную систему РФ, в %</i>			<i>Нормативы отчислений в муниципальные бюджеты в среднем по региону, в %</i>			
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
<i>Калужская область</i>							
Налог на прибыль организаций	55.5	55.9	64.6	16.5	16.5	14.8	3.3
Подоходный налог	74.1	73.7	75.3	60.6	61.1	62	17.4
Акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия	2.5	2.5	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5
Акцизы на остальные товары	12.3	10	8.6	10	10	10	10
<i>Новгородская область</i>							
Налог на прибыль организаций	37.4	30.6	30	18	17	15.1	16.7
Подоходный налог	67.9	75.1	69.6	81.3	95.3	96.2	96.2
Акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия	28.4	25	25.3	25	25	25	25
Акцизы на остальные товары	100	100	100	100	100	100	100
<i>Тюменская область</i>							
Налог на прибыль организаций	12.5	21.5	10.1	15.8	15.5	2	0
Подоходный налог	46.2	40.2	28.6	80	79.9	50	47.5
Акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия	4.9	7.6	5	31.9	29.5	5	5
Акцизы на остальные товары	98.7	47.9	16	100	83.1	10	13

Источник: отчеты об исполнении консолидированных региональных бюджетов за 2000-2002 гг., Минфин России, законы об областных бюджетах на 2000-2003 гг.

Как видно из Таблицы 1, до 2002 года во всех рассматриваемых субъектах Федерации региональная политика по закреплению за муниципальными образованиями отчислений от регулирующих налогов в основном соответствовала нормам федерального закона «О финансовых основах...». Единственным отступлением от федерального законодательства являлись низкие нормативы отчислений от акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в Калужской области, однако это не оказывало существенного влияния на финансовую ситуацию в муниципальных образованиях.

С 2002 года начинается существенный пересмотр финансовых взаимоотношений регионов с муниципальными образованиями. Из числа пилотных регионов раньше всех он начался в Тюменской области, где в 2002 году наблюдалось несоблюдение требований Закона «О финансовых основах...» в части налога на прибыль и акцизов, а в 2003 – по налогу на прибыль, подоходному налогу и акцизам. В 2003 году аналогичная ситуация складывается в Калужской области. Лишь в Новгородской области на протяжении всего рассматриваемого периода не наблюдалось нарушения положений, закрепленных в законодательстве.

Очевидно, что механизм регулирования финансовых основ местного самоуправления, содержащийся в законе 1997 года, страдает весьма существенными недостатками. Закрепление доходных источников без привязки их к объему полномочий в

той форме, как это сделано в Законе, не является оптимальным способом обеспечения финансовых гарантий местного самоуправления. Тем не менее, изменение ситуации в данной сфере, рассмотренное выше, можно считать явным индикатором тенденции к более существенному ограничению финансовой самостоятельности местного самоуправления и повышению зависимости местных финансов от региональных властей.

5.3 Регулирование расходов местных бюджетов

В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах...» органы государственной власти субъектов Федерации обязаны обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления за ними доходных источников. Таким образом, при принятии решений о закреплении за муниципальными образованиями отчислений от регулирующих налогов и распределении финансовой помощи региональные власти производят расчет минимально необходимых расходов муниципалитетов. Из трех рассматриваемых регионов, в **Тюменской области** механизмы оценки расходов для целей межбюджетных отношений не нашли отражения в региональном законодательстве. В двух других регионах формально осуществляется нормативное регулирование расходов, хотя на практике фактические расходы продолжают играть достаточно значимую роль и учитываться при проведении расчетов.

Например, в **Новгородской области** система региональных нормативов разработана по трем отраслям бюджетной сферы: образованию, здравоохранению и культуре.

Региональные нормативы бюджетного финансирования образовательных учреждений, состоящих на бюджете области, включают в себя:

- Региональные нормативы бюджетного финансирования фонда оплаты труда с учетом начислений на заработную плату (исчисляются в рублях в год на 1 учащегося (воспитанника, методиста) или 1 расчетный класс/группу);
- Региональные нормативы бюджетного финансирования материального обеспечения учащихся, воспитанников (исчисляются в рублях в год на 1 учащегося, воспитанника);
- Региональные нормативы бюджетного финансирования материальных затрат (исчисляются в рублях в год на 1 учащегося, воспитанника, проживающего, 1 класс-комплект).

Данные нормативы исчисляются в соответствии с Порядком расчета нормативов финансирования образовательных учреждений, принятым Новгородской областной Думой в 2001 году, и утверждаются областными законами о бюджете. Законами об областном бюджете также утверждаются поправочные коэффициенты к фонду оплаты труда педагогических работников, учитывающих их качественный состав как в разрезе городов и районов, так и в разрезе образовательных учреждений, финансируемых из областного бюджета.

Региональный норматив финансирования учреждений здравоохранения рассчитывается на душу населения муниципального образования и утверждается законом об областном бюджете. Данный норматив является единым на всей территории области. Для учета особенностей системы здравоохранения в различных муниципальных образованиях этими же законами утверждаются коэффициенты коррекции подушевого норматива финансирования здравоохранения области по городам и районам, учитывающие половозрастную структуру жителей и выполнение отдельными городами и районами функции по лечению больных из других муниципалитетов.

Нормативы финансирования учреждений культуры утверждаются законами об областном бюджете с 2003 года. Данные нормативы рассчитываются для каждого типа учреждений существующей бюджетной сети на основе типовых штатных расписаний.

Кроме вышеперечисленных нормативов финансирования бюджетных учреждений, в области разработаны нормативы численности работников органов местного самоуправления, учитываемые при формировании межбюджетных отношений. Данные нормативы определяют численность только районных администраций и их комитетов для муниципальных образований с различной численностью населения, финансирование работников администраций поселков и сельсоветов осуществляется не по нормативу, а по факту. В области это объясняют тем, что все попытки создать единую методику расчета нормативов численности работников администраций субмуниципального уровня не дали удовлетворительных результатов. При применении таких методик не происходило снижения общей численности управленческих аппаратов этого уровня, в то время как наблюдалось перераспределение штатных единиц от одних сельских поселений к другим.

Представляет интерес оценка того, в какой мере данные нормативы способствуют повышению эффективности управления бюджетной сферой. Показательным примером является сфера культуры и искусства, для финансирования которой нормативы рассчитываются по всем видам учреждений культуры существующей в области бюджетной сети. Тем самым, хотя формально данные показатели и называются нормативами, в действительности они являются фактическими расходами на содержание учреждений культуры. В областной администрации такую методику расчета региональных нормативов объясняют политикой региона по сохранению всех действующих учреждений культуры, которые способствуют повышению привлекательности сельских поселений для населения, прежде всего трудоспособного возраста.

Достаточно схожая ситуация наблюдается и в сфере образования. Как видно из Таблицы 2, нормативы финансирования учреждений образования устанавливаются тремя различными способами. Нормативы расходов по школам, расположенным в крупных городах и поселках, зависят от числа учащихся. В небольших поселках, на территории которых есть только одна школа, а также в сельской местности нормативными единицами являются расчетный класс-комплект и фактический класс-комплект. При этом оплата труда аппарата управления и педагогических работников школ рассчитывается в зависимости от числа расчетных классов-комплектов (1 класс – 25 человек), а расходы на оплату труда хозяйственного персонала определяются в зависимости от числа фактических классов.

Кроме того, для финансирования малокомплектных основных и средних школ разработан минимальный норматив финансирования школ в целом. В 2003 году он был равен 137 тыс. рублей. Данный норматив обеспечивает финансирование минимальных расходов, необходимых для функционирования школы, и применяется в случае, если при расчете по класс-комплектам предполагаемый размер фонда оплаты труда меньше этого норматива. Таким образом, можно предположить, что минимальные расходы муниципальных образований, рассчитанные по региональным нормативам финансирования, в достаточной степени приближены к реальным расходам на содержание сети образовательных учреждений в сельской местности.

В сфере дошкольного образования норматив финансирования установлен на одного учащегося, при этом нормативы для городской и сельской местности отличаются незначительно. Подобный подход, в отличие от рассмотренного выше, в принципе должен способствовать проведению муниципальными образованиями реструктуризации своих бюджетных сетей путем сокращения числа детских садов.

Таблица 5.2 Региональные нормативы финансирования учреждений образования, стоящих на бюджете Новгородской области на 2003 год

<i>Тип и вид учреждения</i>	<i>Фонд оплаты труда с начислениями</i>	<i>Учебные расходы</i>	<i>Материальные затраты</i>
-----------------------------	---	------------------------	-----------------------------

	на заработную плату		
<i>Школы городов и поселков городского типа, имеющих на территории</i>			
более одной школы	1925,6 1 расчетный учащийся	78,6 1 расчетный учащийся	110 1 расчетный учащийся
одну школу	45581,3 1 расчетный класс		2740 1 класс-комплект
дополнительно	2556,6 1 фактический класс-комплект		
<i>Школы в сельской местности</i>	56116,6 1 расчетный класс		3055 1 класс-комплект
дополнительно	2556,6 1 фактический класс-комплект		
<i>Основные и полные (средние) общеобразовательные школы, имеющие менее 9,3 расчетных классов</i>	137429,6 1 школа		
<i>Дошкольные образовательные учреждения</i>		58,11 1 расчетный учащийся	
городская местность	4826,3 1 расчетный учащийся		350 1 воспитанник
сельская местность	5544,7 1 расчетный учащийся		449 1 воспитанник

Источник: областной закон Новгородской области от 19.12.2002 № 93-ОЗ «Об областном бюджете на 2003 год»

В **Калужской области** расчет расходов муниципальных образований осуществляется на основании минимальных социальных норм муниципальных образований Калужской области, утвержденных областным законом от 20 апреля 1999 года. Социальные нормы разработаны по следующим отраслям бюджетной сферы:

- содержание органов местного самоуправления;
- правоохранительная деятельность;
- жилищно - коммунальное хозяйство;
- образование;
- культура и искусство;
- средства массовой информации;
- здравоохранение;
- физкультура и спорт;
- социальная политика.

В соответствии с законом, социальные нормы определяются как «показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении» (статья 2).

Систему социальных норм образуют:

- базовые значения социальных норм, выражающие минимальную годовую стоимость услуги в расчете на одного жителя муниципального образования, если не указано иное;

- корректирующие коэффициенты, применяемые для учета особенностей географического положения, уровня развития инфраструктуры и социально-экономического развития отдельных муниципальных образований.

Базовые значения социальных норм ежегодно индексируются с применением отраслевых дефляторов, рассчитанных МЭРТ и адаптированных к региональным условиям. Кроме того, возможно утверждение корректирующих коэффициентов в областных законах о бюджете.

Базовые значения социальных норм являются едиными на территории всей области. Однако окончательное значение социальной нормы рассчитывается как произведение базового значения и корректирующего коэффициента. В условиях, когда величина корректирующего коэффициента может варьироваться значительно (например, от 0,02 до 1,28 по затратам на оплату труда в социально-реабилитационных учреждениях для несовершеннолетних, и от 0,2 до 75,05 по прочим затратам на эти учреждения), применение корректирующего коэффициента в десятки раз увеличивает дифференциацию расчетного объема расходов. По каждой социальной норме все муниципальные образования делятся на группы, и к каждой группе применяется свой корректирующий коэффициент. Количество групп муниципальных образований и величины корректирующих коэффициентов по разным социальным нормам различны. В законе определено, что применение корректирующих коэффициентов обосновано необходимостью учитывать особенности географического положения муниципальных образований, их социально-экономического развития и ряда других объективных факторов, однако при группировке муниципальных образований не исключена и значительная доля субъективизма.

Социальные нормы введены по вышеперечисленным отраслям социальной сферы на оплату труда и по прочим затратам на содержание объектов социальной сферы. Нормы расходов на приобретение оборудования и капитальный ремонт устанавливаются законами о бюджете в процентах от совокупных расходов на содержание муниципальных учреждений социальной сферы. Кроме социальных норм, закон устанавливает предельную численность аппарата управления органов местного самоуправления и норматив численности территориальных органов, создание которых предусмотрено уставами соответствующих муниципальных образований.

Попытаемся оценить, насколько расходы, оцененные с использованием минимальных социальных норм, стимулируют оптимизацию бюджетной сети. Как и в случае с Новгородской областью, рассмотрим минимальные нормы финансирования образования. В Таблице 3 приведены нормативы затрат на содержание учреждений начального и среднего (полного) общего образования. Как видно из таблицы, нормативы финансирования малокомплектных средних школ значительно выше нормативов финансирования школ как в сельской местности (например, превышение по оплате труда достигает 1,7 раза), так и в городах (превышение составляет 4,2 раза). Аналогичная ситуация наблюдается с финансированием начальных школ. Это показывает, что существующая система социальных норм недостаточно выполняет стимулирующую роль, поскольку позволяет приблизить расчетный объем расходов на финансирование бюджетных учреждений к фактическим расходам. Это способствует сохранению бюджетной сети, существующей на настоящий момент, и не создает предпосылок ее реструктуризации.

Таблица 5.3 Минимальные социальные нормы муниципальных образований в Калужской области в сфере образования

	<i>Затраты на текущее содержание учреждений начального образования, норматив затрат на одного учащегося</i>
--	---

	<i>На оплату труда</i>	<i>На обеспечение образовательного процесса</i>	<i>По прочим затратам</i>
<i>Сельских малокомплектных школ с числом учащихся до 40 человек</i>	14137	3560	1157
<i>Сельских школ</i>	11372	3304	950
<i>Городских школ</i>	4029	2606	470
	<i>Затраты на текущее содержание учреждений среднего (полного) общего образования, норматив затрат на одного учащегося</i>		
<i>Сельских малокомплектных школ с числом учащихся до 40 человек</i>	22638	2411	1362
<i>Сельских школ</i>	13256	2580	922
<i>Городских школ</i>	5390	2890	592

Источник: закон Калужской области от 20 апреля 1999 г. №7-ОЗ «О минимальных социальных нормах муниципальных образований Калужской области»

Таким образом, очевидно, что в рассматриваемых регионах применяемые методы нормативного регулирования не обеспечивает реальных стимулов к оптимизации расходов, поскольку не заставляют подтягивать затраты к нормативным величинам, но, напротив, позволяют приближать норматив к фактическим расходам.

5.4 Финансовая помощь местным бюджетам

Федеральным законом «О финансовых основах...» утверждается порядок формирования и функционирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований в субъекте Федерации. Согласно статье 10 этого закона, фонды финансовой поддержки создаются в бюджетах субъектов Федерации за счет отчислений от региональных и федеральных налогов, поступающих в региональные бюджеты. Распределение средств фондов осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, в которой учитываются социально-экономические и демографические характеристики муниципальных образований. Таким образом, федеральное законодательство регулирует только самые общие принципы распределения трансфертов. Конкретные методики распределения средств фондов финансовой поддержки муниципальных образований, а также порядок их формирования должны устанавливаться на региональном уровне.

В Новгородской области фонд финансовой поддержки муниципальных образований формируется за счет средств областного бюджета и распределяется пропорционально разрыву между потенциальными налоговыми доходами муниципальных образований и необходимыми расходами. Официально методика распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований не утверждена.

В Тюменской области в 1999 году был принят закон «Об областном фонде финансовой поддержки муниципальных образований в Тюменской области»². Данный закон определял порядок формирования, использования и управления средствами Фонда. Согласно этому закону, Фонд финансовой поддержки муниципальных образований должен создаваться в областном бюджете и служить для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований до среднего по области уровня.

² До принятия закона в 1998 году действовало Положение о Фонде финансовой поддержки муниципальных образований на 1998 год, утвержденное постановлением Губернатора области от 15 июня 1998 года №75.

Устанавливалось, что Фонд формируется путем отчислений от налоговых доходов, поступающих в областной бюджет. Доля налоговых доходов областного бюджета, направляемых на формирование Фонда, должна была ежегодно устанавливаться законами об областном бюджете. В 2000 году на эти цели было направлено 1,9% доходов, в 2001 году – 2,8%. Согласно закону, доля каждого муниципалитета в Фонде (D_i) рассчитывалась по следующей формуле:

$$D_i = \frac{(BO - BO_i) * Числ_i}{\sum_{i=1}^n (BO - BO_i) * Числ_i}$$

где BO - уровень среднеобластной бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя области;

BO_i - уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя i -го муниципального образования;

$Числ_i$ - численность жителей i -го муниципального образования;

$\sum_{i=1}^n (BO - BO_i) * Числ_i$ - сумма минусовых отклонений душевой обеспеченности

бюджетными средствами муниципальных образований от среднеобластной величины.

n – число муниципальных образований в области, чья бюджетная обеспеченность ниже чем бюджетная обеспеченность в среднем по области. Доля каждого муниципального образования в Фонде и норматив отчислений от налоговых доходов областного бюджета в Фонд ежегодно утверждались областными законами о бюджетах.

Однако, начиная с 2002 года, формирование Фонда было прекращено, т.к. действие вышеуказанного закона было приостановлено законами об областном бюджете в связи с отсутствием средств на его реализацию. Что касается финансовой помощи муниципальным образованиям, то она выделяется дотациями непосредственно из областного бюджета и, по информации областной администрации, распределяется пропорционально разрывам между потенциальными доходами муниципальных образований и минимальными необходимыми расходами.

В *Калужской области* процедура распределения финансовой помощи является наиболее формализованной. В области принят закон о минимальных социальных нормах муниципальных образований, которые учитываются при закреплении за ними нормативов отчислений от регулирующих налогов и распределении финансовой помощи. Кроме того, ежегодно законами о бюджете утверждается методика распределения финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований. В отличие от двух других регионов, до 2002 года в области в обязательном порядке применялась процедура согласования проектов муниципальных бюджетов. Согласно закону «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Калужской области», областной Департамент финансов и бюджета был обязан согласовывать проекты муниципальных бюджетов с муниципальными образованиями. По результатам согласования подписывались протоколы, которые в обязательном порядке передавались в комитет по бюджету, финансам и налогам Законодательного Собрания Калужской области и контрольно-счетную палату Калужской области. В случаях возникновения споров и разногласий создавалась согласительная комиссия, в которую входили представители Законодательного Собрания области, Правительства области и заинтересованных муниципальных образований.

Ситуация несколько изменилась в 2002 году в связи с принятием областного закона «О бюджетном процессе в Калужской области»³. Как и предыдущий, закон «О бюджетном процессе...» предусматривает, что органы местного самоуправления имеют право вносить в финансовый орган Калужской области свои предложения по изменению и уточнению исходных данных проектов местных бюджетов. Финансовый орган ведет анализ этих предложений и согласование исходных данных местных бюджетов (статья 1). Однако сама процедура согласования законом не уточняется, о создании согласительных комиссий и подписании протоколов согласования также не упоминается. Таким образом, хотя формально финансовый орган и обязан согласовывать исходные данные для расчетов проектов бюджетов с представителями муниципалитетов, в реальности в отсутствие контроля со стороны законодательных органов эти согласования не проводятся.

До 2002 года финансовая помощь в Калужской области, также как и в двух других рассматриваемых регионах, распределялась пропорционально разрывам между потенциальными доходами муниципальных образований и планируемыми минимально необходимыми расходами. Законом об областном бюджете на 2002 год была утверждена Методика распределения финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований на 2002 год. Законом определено, что основной задачей при определении объема средств, выделяемых из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований, является выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований по доходам. Однако эта задача в результате свелась, как и прежде, к задаче покрытия дефицитов местных бюджетов. Отклонение бюджетной обеспеченности муниципального образования от среднерегionalной бюджетной обеспеченности в данном случае учитывалось лишь при оценке размера дефицита⁴.

При определении размеров финансовой помощи муниципальным образованиям из Фонда на 2003 год применялась совсем иная методика расчета. Новая методика приближена к методике распределения трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, применяемой на федеральном уровне. Она основана на выравнивании налогового потенциала муниципальных образований с учетом их расходных потребностей. В соответствии с этой методикой, выделение трансфертов из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований должно производиться не для покрытия потребности в дополнительных доходах, рассчитанной в абсолютных показателях, а пропорционально некоторой расчетной величине, характеризующей интенсивность потребности в финансовой помощи по отношению к среднему по региону показателю.

Для расчета размера трансферта в методике используются такие понятия, как индекс бюджетных расходов и индекс налогового потенциала. Индекс бюджетных расходов отражает дифференциацию стоимости бюджетных услуг в муниципальных образованиях региона. Индекс налогового потенциала – относительная количественная оценка возможностей муниципального образования генерировать налоговые доходы. Основным отличием методики расчета трансфертов из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований Калужской области от методики, принятой на федеральном уровне, является способ расчета индекса налогового потенциала. При расчете трансфертов субъектам Федерации индекс налогового потенциала определяется как суммарная

³ Разработка закона «О бюджетном процессе...» началась после подачи в Законодательное собрание области протеста Прокурора области (№7/2-3-01 от 06.04.2001) на ряд статей областного закона «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Калужской области». Данный протест был подан в связи с несоответствием положений областного закона требованиям Бюджетного Кодекса РФ.

⁴ Согласно этой методике, условный дефицит муниципального образования рассчитывается как разница между дефицитом муниципального образования и отклонением его бюджетной обеспеченности от среднерегionalного уровня, умноженной на численность населения муниципального образования. Таким образом, если бюджетная обеспеченность муниципалитета выше средне региональной бюджетной обеспеченности, то величина его дефицита уменьшается на величину финансовой помощи на выравнивание доходов, а значит, уменьшается и размер финансовой помощи на покрытие дефицита. И наоборот.

величина добавленной стоимости в регионе, отнесенная к аналогичному показателю по Российской Федерации и скорректированная на отраслевую структуру экономики данного субъекта. В методике Калужской области налоговый потенциал определяется на основе прогноза потенциально возможных налоговых поступлений по группе репрезентативных налогов (налога на прибыль, подоходного налога и акцизов) в бюджеты муниципальных образований и в консолидированный бюджет области.

Хотя не во всех регионах механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности зафиксированы в нормативных документах по межбюджетным отношениям, на практике финансовая помощь обеспечивает значительный выравнивающий эффект. В Таблице 4 показан разброс бюджетной обеспеченности в муниципальных образованиях трех рассматриваемых регионов до и после выделения финансовой помощи. Очевидно, что в результате финансовой помощи разброс бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями снижается в несколько раз (от 2,4 до 3,7). Однако изначальный разброс существенно влияет на конечные показатели. Как видно из приведенных в Таблице 4 данных, различия в доходах до выделения финансовой помощи минимальны в Новгородской области и максимальны – в Тюменской. Такая же ситуация сохраняется и после выделения финансовой помощи. В то же время, поскольку налоговые доходы формируются в основном за счет регулирующих налогов, нормативы которых устанавливаются индивидуально для каждого муниципального образования, не представляется возможным заключить, в какой мере подобная ситуация объективна, а в какой она создается искусственно, за счет неоптимального закрепления регулирующих налогов.

Таблица 5.4 Разброс бюджетной обеспеченности муниципальных образований, 2000-2002 гг.

	<i>Коэффициент вариации бюджетной обеспеченности муниципальных образований (в %) по</i>					
	<i>налоговым и неналоговым доходам</i>			<i>всего доходам</i>		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Калужская область	Н.д.	70.2	63.1	Н.д.	23.3	17.8
Новгородская область	44.1	51.9	46.7	18.9	14.5	11.4
Тюменская область	101.2	96.2	99.3	32.8	39.3	31.6

Источник: отчеты об исполнении бюджетов городов и районов за 2000-2002 гг., Минфин России

5.5 Структура доходов муниципальных образований в пилотных регионах

В Таблице 5 представлена структура доходов консолидированных муниципальных бюджетов в пилотных регионах. Из таблицы видно, что в двух регионах из трех проявляется явная тенденция к повышению доли финансовой помощи в структуре бюджетных доходов, причем этот рост не находит своего полного объяснения в увеличении целевого финансирования федеральных льгот. Однако, в то время как в Калужской области это повышение происходит постепенно и существенно не меняет структуру доходных источников, в Тюменской области изменения носят радикальный характер. За три года структура доходных источников фактически поменялась на противоположную – если в 2000 году доля финансовой помощи составляла несколько более трети – то в 2002 году – около двух третей. Причем данное изменение совпало по времени с переходом от поселенческой к районной структуре муниципальных образований. Исходя из общих представлений, процесс должен был бы быть противоположным – поскольку в рамках района происходит внутреннее выравнивание как расходов, так и доходов, потребность в финансовой помощи должна была бы уменьшиться.

Однако финансовая политика областной администрации привела к противоположным последствиям.

Таблица 5.5 Структура доходов муниципальных бюджетов, 2000-2002 гг.

	<i>Калужская область</i>			<i>Новгородская область</i>			<i>Тюменская область</i>		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Налоговые доходы	72.2	67.2	63.9	59.6	64.3	59.8	58.3	40.8	30.3
Неналоговые доходы	6.7	3.9	4.2	3.8	4.7	5.2	4.3	2.6	3.6
Финансовая помощь, в т.ч.	21.2	28.9	31.8	40.2	35.1	39.2	37.4	56.6	66.1
<i>целевые субвенции на оплату социальных льгот</i>	2.5	2.2	0.5	7.6	13	13.4	0.2	4.6	7.8

Источник: отчеты об исполнении бюджетов городов и районов за 2000-2002 гг., Минфин России

Различия в подходах к финансированию муниципальных образований наглядно проявляются в уровне финансовой обеспеченности муниципалитетов налоговыми и неналоговыми доходами, представленном в Таблице 6 (при этом для чистоты анализа целевые средства на финансирование социальных льгот в расчетах не учитываются). В Тюменской области, где уровень дотационности местных бюджетов изначально был достаточно высок, повышение централизации финансовых средств привело к тому, что в 2002 году 96% муниципальных образований формировали свои доходы за счет финансовой помощи более чем на 50%. При этом в подавляющем большинстве из них доля финансовой помощи превышала 70%. Противоположная ситуация наблюдается в Новгородской области. Здесь за тот же период степень обеспеченности муниципальных образований налоговыми и неналоговыми доходами устойчиво повышалась, в 2002 году половина муниципалитетов формировали более 50% доходов за счет этих источников. Финансовая помощь составляла более 70% менее чем в 30% муниципалитетов. Ситуация в Калужской области является промежуточной.

Таблица 5.6 Дотационность муниципальных образований, 2000–2002 гг.

<i>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов</i>	<i>Доля муниципальных образований с финансовой помощью, в %</i>								
	<i>Калужская область</i>			<i>Новгородская область</i>			<i>Тюменская область</i>		
	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	
менее 20%	15.4%	3.9%	4.6%	22.7%	13.7%	11.5%	0.0%	0.0%	
от 20% до 50%	15.4%	19.2%	40.9%	27.3%	40.9%	3.9%	3.9%	19.2%	
от 50% до 70%	42.3%	38.5%	18.2%	27.3%	22.7%	11.5%	34.6%	19.2%	
более 70%	26.9%	38.5%	36.3%	22.7%	22.7%	73.1%	61.5%	61.6%	

Таким образом очевидно, что структура доходов муниципальных образований в значительной степени определяется не объективными факторами, а политическими предпочтениями региональных администраций. На основе этих данных невозможно делать какие-либо выводы о реальной степени финансовой обеспеченности муниципалитетов и перспективах их финансового состояния при тех или иных преобразованиях в системе межбюджетных отношений.

Глава 6. РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА РАЗЛИЧНЫХ МОДЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В данной главе отражены результаты анализа, проведенного на основе изучения муниципальной структуры в трех регионах (Калужской, Новгородской и Тюменской областях), а также посещения авторами доклада примерно двадцати муниципальных образований в этих регионах для сбора первичной информации. Были также проведены неформализованные интервью с руководящими работниками областных и муниципальных администраций, а также сельсоветов. Несмотря на достаточно большой объем собранной информации, очевидно, что данная выборка не может считаться представительной для оценки ситуации по России в целом. Поэтому все выводы, сделанные в настоящей главе, рассматриваются как предварительные, требующие проверки в рамках более широких исследований.

6.1 Классификация и сравнительные характеристики различных типов муниципальных образований.

Из всего многообразия типов муниципальных образований, предусмотренных законодательством – города, поселки, районы, сельские округа, внутригородские территории и т.п. – в данном исследовании основное внимание обращено на два – районы и поселения (в первую очередь сельские администрации, но также поселки). Именно соотношение этих двух типов муниципалитетов в большинстве случаев определяет выбранную модель территориальной структуры местного самоуправления: районную, поселенческую либо двухуровневую. Данная классификация является базовой при анализе территориальной структуры. Однако проведенный анализ позволяет сделать вывод, что она недостаточна для выявления реальных процессов, происходящих в рамках той или иной модели. И среди районов, и среди поселений можно выделить различные виды структур, механизмы и последствия функционирования которых существенно различаются.

Что касается районов, то здесь возможна внутренняя классификация как по географическим характеристикам, так и по характеру проводимой политики. По географическим характеристикам районы можно разделить на:

- моноцентричные,
- полицентричные;
- районы-бублики.

Моноцентричные районы характеризуются наличием достаточно крупного районного центра, в котором сосредоточена значительная часть населения и налоговой базы. Примером подобного района может служить Валдайский район Новгородской области, в который входят 14 сельсоветов, объединяющих 213 населенных пунктов. При этом из 30 тыс. человек 18 тыс. проживают в г. Валдай, из восьми промышленных предприятий семь также расположены в районном центре. Судя по наблюдениям, для подобных районов обычно характерен достаточно высокий уровень управленческих кадров. Однако в качестве основной сферы их деятельности выступает именно районный центр, что часто отражается в совмещении функций по управлению городом и районом (т.е. районный центр не имеет своей особой администрации, отличной от районной). Остальные населенные пункты оказываются как бы на периферии. Это хорошо видно на примере управления жилищно-коммунальным хозяйством. Широко распространенная модель управления в этом случае предусматривает наличие нескольких специализированных предприятий (водоканал, теплоэнергия, жилищно-эксплуатационное предприятие), однако их деятельность ограничивается районным

центром. Что касается всей остальной территории, то там могут «по-старинке» существовать подразделения сельских администраций, занимающиеся жилищно-коммунальным хозяйством. Такой подход используется, например, в Заводоуковском районе Тюменской области, Жуковском районе Калужской области (в обоих районах доля населения, сосредоточенного в районном центре, превышает 50%). Другой возможный вариант реализован в уже упоминавшемся выше Валдайском районе, где создано муниципальное предприятие коммунального хозяйства, которому, наряду с функциями по озеленению, содержанию городских дорог, ритуальным услугам, уборке мусора передано также управление сельскими котельными. Очевидно, что сосредоточение управленческой активности в районном центре может негативно влиять на качество управления на других территориях в рамках подобных районов, в то же время высокий кадровый потенциал является их безусловным преимуществом.

Полицентричный район характеризуется более равномерным распределением населения и экономической базы по территории района. Районным центром в этом случае может выступать поселок либо крупное село, которое обычно имеет свою собственную администрацию. Примером подобного района может служить Нижнетавдинский район Тюменской области, где из 25 тыс. населения в Нижнетавдинском сельсовете проживает только 7 тыс., а экономической базой является сельское хозяйство. В этом случае районная администрация в большей мере осуществляет управление районом как единым целым, без выделения каких-либо приоритетных территорий. В управлении жилищно-коммунальным хозяйством это обычно проявляется в создании одного предприятия ЖКХ, осуществляющего деятельность на территории всего района, либо нескольких подобных предприятий (но не привязанных к территории существующих сельсоветов).

Районы-бублики представляют собой районы вокруг городов, являющихся самостоятельными муниципальными образованиями. Типичным примером выступает Новгородский район Новгородской области, расположенный вокруг г. Новгорода. Население района – примерно 56 тыс. человек, при этом население города – в четыре раза больше. Для подобных районов характерны противоречивые тенденции. С одной стороны, население этих районов достаточно активно использует инфраструктуру расположенного поблизости крупного центра, что позволяет администрации организовывать выполнение части муниципальных полномочий с привлечением городских ресурсов и проявлять определенные иждивенческие настроения. С другой стороны, существует стремление организационно отделиться от города, создавать собственные управленческие структуры. Так, управление здравоохранением в Новгородском районе раньше осуществлялось совместно с г. Новгородом, однако затем район решил обособиться. В отсутствие центральной районной больницы, которая обычно выполняет не только медицинские, но и управленческие функции, в районе была создана центральная районная поликлиника как головное учреждение, через которое и стало осуществляться управление здравоохранением.

С точки зрения проводимой политики районы можно классифицировать по распределению муниципальных полномочий в рамках района. Причем необходимо учитывать, что проблема разделения полномочий существует не только между районными администрациями, с одной стороны, и поселковыми и сельскими – с другой стороны. Аналогичная проблема проявляется и во взаимоотношениях между сельскими администрациями и входящими в них населенными пунктами, хотя в этом случае она стоит менее остро. С точки зрения распределения муниципальных полномочий районы можно разделить на:

- централизованные;
- децентрализованные;

- промежуточные.

Для централизованных районов характерно максимальное сосредоточение функций и финансовых ресурсов на уровне районной администрации, оставляющее чрезвычайно ограниченные возможности для самостоятельных действий сельских администраций. Примером подобной политики может служить Угорская волость Калужской области – своеобразный мини-район, объединяющий пять сельсоветов с общим населением 2,5 тыс. человек. Сельские администрации в рамках данной волости рассматриваются как подразделения волостной управы. Они не являются самостоятельными юридическими лицами и не имеют отдельных расчетных счетов. Тем самым сметы сельсоветов оказываются условными. Распоряжение всеми средствами, включая средства самообложения, осуществляется на уровне волости. При этом даже средства самообложения могут перераспределяться между сельсоветами.

Децентрализованные районы отличаются следующими характеристиками:

- статус и функции сельской/поселковой администрации закреплены в муниципальных нормативно-правовых актах, при этом возможна передача на данный уровень и государственных полномочий;
- глава сельской и поселковой администрации, хотя и назначается районом, в определенной степени зависит от населения;
- сельские и поселковые администрации имеют собственные расчетные счета;
- часть объектов муниципальной собственности находится на балансе сельских и поселковых администраций;
- сельские/поселковые администрации в той или иной форме могут самостоятельно распоряжаться частью средств муниципального бюджета (принимать решение о направлении расходов, заключать и контролировать выполнение договоров с подрядчиками и т.п.);
- областная и/или муниципальные администрации организационно и финансово поддерживают инициативы поселков и сельсоветов.

Из включенных в данное исследование регионов концепция децентрализованных районов в наибольшей степени характерна для Новгородской области. Сельские и поселковые администрации в ней имеют статус территориальных органов местного самоуправления и обладают значительным объемом полномочий, закрепленных в районных уставах. Так, например, перечень их полномочий в Уставе МО Боровичи и Боровический район содержит 55 пунктов, из них 50 пунктов характеризуют полномочия по вопросам местного значения, а 5 – по исполнению государственных полномочий. Из областного бюджета ежегодно выделяются средства, за счет которых в сельсоветах могут проводиться необходимые работы (рытье колодцев, содержание кладбищ, подсыпка дорог). Планирование использования этих средств осуществляется главой сельсовета совместно с советом старост (как формой территориального общественного самоуправления). Сельские и поселковые администрации, в соответствии с уставами районов, самостоятельно заключают договора с муниципальными предприятиями и организациями для решения вопросов развития территории. Через эти администрации в большинстве районов также осуществляется финансирование той или иной части муниципальных бюджетных учреждений. В Валдайском районе, по имеющейся информации, подобным образом финансируются все бюджетные учреждения. Примером совместной работы на уровне районной и сельских администраций может служить организация трех добровольных пожарных дружин в Шимском районе, деятельности которых районная администрация оказывает организационную и незначительную финансовую поддержку.

Что касается процедуры назначения главы сельсовета, то в ряде районов Новгородской области предусмотрено согласование выбранной кандидатуры с

населением. В некоторых случаях проводились эксперименты по выборам глав. Так, в Локотском сельсовете Крестецкого района список кандидатов на замещение должности главы сельской администрации был сформирован на сходах граждан, затем на конференции представителей деревень было проведено голосование. Избранного главу сельсовета глава района утвердил в должности своим распоряжением. В том же Крестецком районе был проведен эксперимент по всеобщим тайным выборам главы сельсовета. Осенью 1996 года одновременно с выборами депутатов представительного органа и главы местного самоуправления были проведены выборы на должность главы Новорахинской сельской администрации. Однако дальнейшего развития подобные подходы не получили.

Примером децентрализованной модели в регионе, не проводящем столь однозначную политику поддержки децентрализации, может служить Дзержинский район Калужской области. Население района составляет примерно 22 тыс. человек, в его состав входят 2 поселка и 14 сельсоветов. Местные администрации (к которым в данном случае относят сельские и поселковые) не входят в структуру районной администрации и являются территориальными органами местного самоуправления. На этом уровне также избираются депутаты (например, в сельсовете с населением в 1100 человек избрано 7 депутатов). Полномочия местных администраций, закрепленные в Уставе, носят несколько менее развернутый характер (всего их около 20) и отличаются большей расплывчатостью формулировок, чем в рассмотренном выше Уставе МО Боровичи и Боровический район Новгородской области. Однако в данном случае перечень полномочий является открытым. Местные администрации могут также самостоятельно заключать договора на предоставление муниципальных услуг. Во многом схожими чертами отличается и статус территориальных подразделений районной администрации в Заводоуковском районе Тюменской области. Район состоит из города Заводоуковска и 16 поселковых и сельских администраций, в него входят 49 населенных пункта, население – примерно 49 тыс. человек. Территориальные подразделения районной администрации входят в систему местного самоуправления района, за ними закреплено около 40 различных полномочий. Хотя главы сельских администраций назначаются главой района, подобное назначение происходит с учетом мнения населения, по представлению схода граждан или собрания представителей. Особенность данного района заключается также в том, что, по информации главы района, сметы территориальных подразделений формируются с учетом доходов, поступающих с каждой территории.

Особенности положения администраций поселков и сельсоветов в районах, проводящих политику децентрализации, в определенной степени можно проиллюстрировать сопоставлением полномочий местных администраций в Боровическом, Дзержинском и Заводоуковском районах, содержащимся в Приложении 6.1.

Для промежуточных районов характерно наличие признаков как централизованной, так и децентрализованной модели. Примером промежуточного района может служить Нижнетавдинский район Тюменской области, в который входит 17 сельсоветов и 83 населенных пункта. Устав района фактически не содержит норм, регулирующих статус сельских и поселковых администраций. Он определяет лишь, что территориальные подразделения администрации могут наделяться правами юридического лица. Их компетенция, права и обязанности, порядок формирования, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности, полномочия их руководителей закрепляются в положениях о территориальных подразделениях администрации, утверждаемых главой района. Сельские и поселковые администрации в районе имеют расчетные счета, однако не могут самостоятельно распоряжаться муниципальными средствами, заключать договора на предоставление муниципальных услуг. Степень их финансовой самостоятельности в основном ограничивается

средствами самообложения и спонсорской помощью. Смена главы сельсовета происходит в административном порядке, без согласования с населением.

Что касается взаимоотношений сельских администраций с входящими в их состав населенными пунктами, то они также могут быть структурированы по-разному. Так, сходы граждан могут организовываться на уровне сельсоветов либо на уровне населенных пунктов. Средства самообложения также могут использоваться в каждом населенном пункте либо концентрироваться на уровне сельсовета. Возможно наличие либо отсутствие представительства интересов населенных пунктов на уровне сельсовета. В Новгородской области, например, при сельсоветах существуют комитеты или советы старост (представителей сельских населенных пунктов) как форма территориального общественного самоуправления. При этом старосты являются выборными лицами ТОС и представляют одно или несколько сел и деревень, входящих в сельсовет. В структуре функционирования местного самоуправления старосты выполняют следующие функции:

- помощь при сборе местных налогов;
- помощь при организации сходов;
- помощь при паспортизации;
- помощь участковым;
- помощь в организации пожарной охраны;
- участие в выделении материальной помощи;
- участие в выделении земельных участков;
- помощь при переписи населения;
- помощь при проведении выборах.

В районах Калужской области функции по представительству интересов отдельных населенных пунктов выполняют депутаты, избранные на уровне сельсоветов.

Классификация поселений в определенном смысле представляет собой более сложную задачу, чем классификация районов. Она также может быть проведена по нескольким основаниям. Сельские поселения отличаются от поселков городского типа, причем в ряде случаев эти отличия могут носить принципиальный характер. Поселения, состоящие из 1-2 населенных пунктов, имеют свои особенности по сравнению с менее концентрированными и более территориально разбросанными поселениями (например, в Червишевское МО поселенческого типа Тюменской области входит 8 территориально разбросанных населенных пунктов). Существенно может различаться и численность населения. Так, в Тюменском районе Тюменской области этот показатель варьируется от 500-600 человек (МО Княжевское, МО Моллашинское) до 15,5 тыс. человек (МО Боровское). Данные различия неизбежно оказывают влияние на способность муниципального образования исполнять свои полномочия и на качество их деятельности, однако подобное воздействие не является непосредственным и однозначным.

На основе проведенного анализа нельзя, например, утверждать, что в более крупных поселениях местная власть действует эффективнее, чем в более мелких, или что территориальная деконцентрация однозначно снижает эффективность поселенческой модели, хотя удалось выявить влияние экономии на масштабе на некоторые факторы функционирования муниципальных образований. Если рассмотреть два наиболее успешных и стабильно развивающихся муниципалитета поселенческого типа, попавших в данное обследование, то они существенно различаются по своим объективным характеристикам. Так, МО Боровское Тюменской

области представляет собой достаточно крупный поселок городского типа. МО Детчино Калужской области можно отнести к среднему по размерам поселенческому муниципалитету – его численность составляет примерно 5,7 тыс. человек. В его состав входят село Детчино и 15 окрестных деревень. Плотность населения в МО Детчино почти в полтора раза ниже, чем в Боровском.

Как следует из данного исследования, наиболее важными объективными факторами, влияющими на деятельность поселенческого муниципального образования, являются наличие экономической базы и источника квалифицированных кадров, причем оба эти фактора для поселений имеют гораздо большее значение, чем для районов. Достаточно велика вероятность, что данные факторы окажутся более благоприятными в городских поселениях, чем в сельских, хотя подобная зависимость далеко не однозначна. В то же время на эффективность деятельности поселений, судя по всему, значительное влияние оказывают субъективные и случайные факторы, роль которых оказывается более существенной, чем на районном уровне. Можно предположить, что это связано с меньшей сформированностью и стабильностью местной элиты, а также с объективной ограниченностью квалифицированного персонала, которого «не хватает» на несколько управленческих команд.

6.2 Развитие местного самоуправления в муниципальных образованиях различного типа

Наиболее распространенное представление о влиянии территориальной структуры на развитие местного самоуправления состоит в том, что поселенческая модель, приближающая власть к народу, создает адекватные предпосылки для участия населения в управлении, тогда как при районной модели условия для местного самоуправления недостаточно благоприятны. В рамках данного исследования подобное представление не нашло своего подтверждения. В ходе обследования удалось установить две группы фактов.

С одной стороны, во многих поселенческих муниципальных образованиях руководители жалуются на отчужденность населения, его нежелание в какой-либо форме участвовать в организации местной жизни и предоставлении муниципальных услуг даже в тех ситуациях, когда муниципальная власть по каким-либо причинам не способна справиться со своими задачами. Так, в одном из поселений Тюменского района Тюменской области сложилась критическая ситуация, связанная с тем, что в половодье был снесен мост. Пастбища и сенокосы расположены на другой стороне реки. Как жители, так и местные власти в этих условиях проявляют пассивность, не пытаются найти способ наладить переправу, привлечь к решению этого вопроса частных, а реагируют на сложившуюся ситуацию резким снижением поголовья скота. Единственный способ решения проблемы видится в получении финансовых средств из области в размере 25 млн. рублей, договоренность о выделении которых пока не достигнута.

Нежелание населения решать даже самые мелкие вопросы путем самоорганизации проявляется не только в критических ситуациях, но и в повседневной жизни. Так, жители не желают сами чистить колодцы, и для этого приходится нанимать людей со стороны. Если утонуло ведро в общественном колодце, 80 рублей на его замену требуют из местного бюджета. В некоторых поселениях существует самообложение, однако руководители многих поселенческих муниципалитетов не видят смысла использовать этот инструмент либо столкнулись с серьезным сопротивлением при попытке его введения.

С другой стороны, в ходе обследования удалось собрать достаточно богатый материал, характеризующий формы самоорганизации населения и его активное участие

в управлении. Однако наиболее полно эти формы проявлялись не в поселенческих муниципалитетах, а на уровне сельсоветов в районах, проводящих политику децентрализации. Глава сельсовета в подобном районе оказывается центральной фигурой, организующей местное сообщество на решение текущих проблем при наличии минимального административного аппарата и минимальной финансовой поддержки со стороны района. Для этого ему приходится устанавливать различные контакты и связи с разными группами местного сообщества¹, которое во всех случаях внутренне неоднородно. Так, в Полотнянозаводском сельсовете Дзержинского района Калужской области Глава администрации указала на следующие группы, оказывающие наибольшее влияние на организацию местной жизни:

- население в целом – решает важные вопросы на сходах (например, закрепление обязанностей на случай пожара), платит средства самообложения, которые в финансово неблагоприятные годы по объему сопоставимы с отчислениями из районного бюджета;
- дачники представляют собой особую часть населения, более финансово обеспеченную по сравнению с постоянными жителями; они платят более высокие взносы по самообложению (с местных жителей - 20 руб. в год с двора, с дачников – 100 руб.), помогают осуществлять газификацию (6 бабушек бесплатно подключили к газу), подарили сельсовету компьютер, пишущую машинку, холодильник;
- близлежащие предприятия (как из данного сельсовета, так и из соседнего поселенческого муниципалитета), оказывающие спонсорскую помощь: бумажная фабрика помогла отремонтировать детский сад, спонсоры построили мост.

Средства самообложения, хотя и составляют не очень значительную сумму (около 40 тыс. в год), используются для решения широкого круга местных задач, а именно:

- ремонт дороги;
- покупка медикаментов для ФАПа;
- строительство моста;
- материальная помощь;
- организация похорон;
- помощь погорельцам;
- помощь школе, детскому саду, клубу (причем школа находится в другом муниципальном образовании – поселке «Полотняный завод»);
- оплата труда двух работников ЖКХ, являющихся сотрудниками местной администрации.

Взаимодействие различных групп местного сообщества можно продемонстрировать на примере организации ремонта дороги. Решение о расходовании средств было принято на сходе. За счет средств самообложения купили 2 машины асфальта. С директором карьера договорились о льготной цене на щебенку и о возможности использовать технику.

Примером мобилизации местного сообщества в критической ситуации может служить оперативная ликвидация аварии в системе водоснабжения в зимних условиях. В декабре, в тридцатиградусный мороз, сгорели два насоса. Глава сельсовета собрала

¹ Фактически глава сельсовета выполняет функцию, которая на английском языке называется “networking”, что не имеет адекватного перевода на русский язык.

сход и договорилась, что средства для ликвидации аварии (примерно 15 тыс. руб.) возьмет у населения в долг. Один из насосов был временно взят в соседнем поселке «Полотняный завод», где оказался в наличии резервный. В марте долг населению был возвращен. Если бы проблему попытались решить через район, оперативность реакции была бы потеряна, и вся система разморозилась бы.

Другим примером активной самоорганизации населения являются добровольные пожарные дружины в Шимском районе Новгородской области. Таких дружин в районе три. С инициативой их создания выступили профессиональные пожарные. Решение принималось на сходах. Население в большей части сельсоветов (но не во всех) поддержало данную идею, поскольку в районе – только две пожарные части, и профессионалы часто приезжали уже практически на пепелище. В ходе обследования подробно анализировалась работа добровольной пожарной дружины в сельсовете «Медведь». Пожарная машина была в сельскохозяйственном кооперативе, но не было горючего, запчастей и т.п. Для организации дружины были введены дополнительные взносы с населения в размере 20 руб. с двора в год, на районном уровне было принято решение, что эти средства учитываются в сельсоветах. Причем в «Медведь» поступают деньги и из других сельсоветов, которые обслуживаются данной дружиной. Однако эти средства очень ограниченные, несколько тысяч рублей. Хватает на горючее либо на какие-то запчасти. Люди работают практически бесплатно, основная форма поощрения - районная администрация к профессиональному празднику дарит подарки.

Самоорганизация населения происходит не только для решения вопросов предоставления муниципальных услуг, но и в хозяйственной области. Так, в том же Шимском районе Новгородской области в деревнях на сходах решаются вопросы найма и оплаты пастуха (пример принятого решения: за одну корову – 100 рублей и два ведра картошки). Бывает, что в деревне содержат общую лошадь для вспашки огородов, на сходе устанавливается очередность ее использования. При необходимости передела покосов решение также принимается на сходе, предложение готовит глава сельсовета совместно со старостой соответствующего населенного пункта.

Представляется, что объяснение выявленного в ходе исследования парадокса связано с особенностями организации муниципальной власти в целом, но в первую очередь с регулированием финансово-экономических основ муниципальной деятельности. В поселенческих муниципалитетах, где есть муниципальный бюджет, а также административный аппарат для исполнения муниципальных функций, население не чувствует необходимости в самоорганизации для решения местных проблем. При этом местные налоги не играют какой-либо существенной роли, а объем финансирования полностью определяется решениями, принимаемыми на региональном уровне. В такой ситуации принципиально важным для местной власти оказывается не связь с населением, а способность лоббировать свои интересы в региональной администрации, и именно этот параметр в первую очередь определяет эффективность ее деятельности. Отсутствие такой важнейшей формы участия в управлении, как финансирование предоставления муниципальных услуг за счет местных налогов, ставки которых самостоятельно устанавливаются муниципальным образованием, неизбежно приводит к отчуждению жителей от местной власти, их потребительскому отношению к местному бюджету, на формирование которого они не оказывают никакого существенного влияния.

В то же время в сельсоветах районов, проводящих политику децентрализации, складываются принципиально иные условия. Замечание одного из руководителей районного уровня о том, что за сельскими и поселковыми администрациями закреплены те же полномочия, что и за муниципальными образованияами, только без средств, очень хорошо характеризует складывающуюся в них ситуацию. Фактически

руководителям сельсоветов приходится нести ответственность за решение всех вопросов местного значения на своей территории вне зависимости от того, за кем они формально закреплены. В условиях предельной ограниченности финансовых и административных ресурсов единственный способ обеспечить решение неотложных проблем – это опора на местное сообщество, на самоорганизацию населения. В то же время население, понимая отсутствие на уровне сельсовета властных рычагов для решения своих проблем и отдаленность районной власти, оказывается более восприимчивым к попыткам вовлечь его в управление местными делами. Таким образом, из проведенного анализа вытекает, что отсутствие институционализированных властных структур создает более благоприятные условия для реального самоуправления.

Полученные выводы вряд ли поддаются однозначной оценке. С одной стороны, отсутствие стимулов для самоуправления в рамках существующей муниципальной структуры, иждивенческая позиция местных властей и отчуждение населения, вынужденный характер самоуправления на уровне сельсоветов демонстрируют принципиальные недостатки сложившейся системы организации местного самоуправления. С другой стороны, участие населения в решении местных проблем является положительным фактором, вне зависимости от того, в рамках каких структур оно осуществляется и соответствует ли теоретическим представлениям в данной сфере. Вывод о том, что отсутствие формализованных властных структур способствует самоорганизации населения, требует серьезного осмысления, а выявленные на практике реальные формы самоуправления – бережного отношения в ходе муниципальной реформы.

6.3 Территориальная модель местного самоуправления и административно-управленческий аппарат (проблема экономии на масштабе)

Как уже указывалось выше, оптимизация численности административно-управленческого персонала и расходов на управление является существенным параметром, определяющим выбор той или иной модели местного самоуправления. Общие тенденции, характерные для динамики расходов на управление в регионах с различной территориальной структурой, были рассмотрены в главе, посвященной результатам количественного анализа. Здесь же основной задачей является проверка и дополнение полученных ранее результатов на примере пилотных регионов.

В ходе исследования удалось собрать достаточно фрагментарные данные по количеству административно-управленческого персонала, причем в основном они охватывают муниципальные образования поселенческого уровня. Имеющаяся информация, представленная в Приложении 6.2, позволяет провести первичный анализ наличия экономии на масштабах при увеличении размеров муниципального образования, хотя для выявления статистически значимых закономерностей имеющаяся совокупность недостаточно велика. На Графике 6.1 видно, что наблюдается четко выраженная обратно пропорциональная зависимость между численностью населения, проживающего в муниципальном образовании, и численностью аппарата управления в расчете на тысячу жителей, причем эта зависимость носит нелинейный характер. Наиболее велики потери от недостаточного масштаба деятельности в муниципальных образованиях с численностью населения менее 4-5 тыс. человек. В дальнейшем с ростом размера муниципального образования удельное количество управленческого персонала продолжает снижаться, но гораздо более плавно. В рамках исследования не было выявлено точки перегиба, после которой увеличение масштаба явно приводит к росту удельной численности АУП, однако обращает на себя внимание

тот факт, что в двух наиболее крупных муниципалитетах удельная численность начинает плавно расти.

Переход от более фрагментарной к более концентрированной территориальной структуре также несет в себе существенный потенциал экономии на масштабе. Это можно проследить на примере Тюменской области, где в 2001 году на всей территории, кроме Тюменского района, произошел переход от поселенческой к районной модели организации местного самоуправления. До этого в области было только два районных муниципалитета – Заводоуковский и Уватский. На остальной территории существовали муниципальные образования на уровне поселений и территориальные органы государственной власти на уровне районов. Несмотря на то, что функции территориальных органов были достаточно ограничены, по численности их можно было сравнить с муниципальными районными администрациями. В Таблице 6.1 на примере двух районов показано соотношение численности административно-управленческого персонала при поселенческой и районной модели.

Таблица 6.1 Численность административно-управленческого персонала на примере двух районов Тюменской области в 2001 году.

<i>Показатели</i>	<i>Заводоуковский район</i>	<i>Голышмановский район</i>
<i>Модель</i>	районная	поселенческая
<i>Численность населения (тыс. чел.)</i>	48,6	29,5
<i>Количество местных администраций (шт.)</i>	16	16
<i>Численность АУП на районном уровне (чел.)</i>	128	105
<i>Численность АУП на поселенческом уровне (чел.)</i>	34	100
<i>Численность АУП всего (чел.)</i>	162	205
<i>Численность АУП на 1 тыс. жителей (чел.)</i>	3,3	6,9

При переходе к районной модели в отношении административно-управленческого персонала произошли следующие изменения:

- после потери поселениями статуса муниципальных образований численность административно-управленческого персонала в них существенно сократилась;
- в целом численность административно-управленческого персонала на муниципальном уровне значительно выросла, поскольку на базе прежних территориальных органов государственной власти были сформированы муниципальные администрации районов, однако соответственно уменьшилась численность АУП в областной администрации;
- в ряде районов оплата труда работников районной администрации при создании муниципальных образований существенно возросла.

Финансовые последствия всего комплекса рассмотренных преобразований представлены в Таблице 6.2. Из Таблицы 6.2 видно, что полученная экономия проявляется при анализе не муниципальных, а регионального бюджета, поскольку, как уже было указано выше, вместо территориальных органов государственной власти на районном уровне были сформированы муниципальные образования.

Таблица 6.2 Расходы бюджетов разных уровней по статье «Государственное управление и местное самоуправление», Тюменская область, 2000-2002гг.

	Среднедушевые расходы на управление постоянных ценах, руб.*			Доля расходов на управление в структуре расходов местных бюджетов, в %		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
По консолидированному региональному бюджету	826.5	886.3	862.6	8.1	8.0	5.7
По региональному бюджету	526.2	552.3	494.5	6.9	6.3	4.8
В целом по местным бюджетам	300.3	334	368.1	7.5	6.5	7.2
Районы (без Тюменского района)	247.8	285.2	424.5	6.5	6.4	8.6
Модель организации МСУ	посел.	посел.	район.	посел.	посел.	район.
Тюменский район	230.7	302.4	352.4	6.1	6.8	7.1
Модель организации МСУ	посел.	посел.	посел.	посел.	посел.	посел.

*В качестве базового периода используется 2000 год

Источник: отчеты об исполнении бюджетов городов и районов Тюменской области за 2000, 2001, 2002 гг., Минфин России

В то же время анализ расходов на административно-управленческий персонал в Калужской области однозначно не подтверждает тенденций, выявленных выше. В области фактически параллельно существуют две модели местного самоуправления – районная и двухуровневая. Было бы логично предположить, что в районах, в которых реализована двухуровневая модель, численность аппарата и расходы на управление должны быть выше, чем в муниципальных образованиях районного уровня. Однако из данных, содержащихся в Таблице 6.3 видно, что это не так. В Таблице 6.3 представлены удельные расходы на управление (в постоянных ценах) и доля административно-управленческих расходов в общих расходах муниципальных бюджетов в среднем по области, а также по следующим группам муниципальных образований:

- муниципалитеты с районной структурой (13);
- районы с двухуровневой структурой (10);
- районы с двухуровневой структурой без Дзержинского района, где часть муниципальных функций выполняет Территориальный орган государственного управления (своеобразная форма внешнего управления).

Очевидно, что расходы на управление оказываются более низкими в районах с двухуровневой структурой, даже если из выборки исключается Дзержинский район, где часть муниципальных функций выполняется государственными служащими, причем данное соотношение носит достаточно устойчивый характер. Этот вывод противоречит не только продемонстрированным выше свидетельствам наличия экономии на масштабе, но и результатам количественного анализа, полученным применительно к двухуровневой модели. Объяснение данного феномена, по нашему мнению, следует искать в том, что в Калужской области двухуровневая структура не вводилась принудительно «сверху», а возникла на основе добровольного выделения поселенческих муниципалитетов из состава района в том случае, когда для этого складывались финансовые и организационные предпосылки. Это, скорее всего, дало возможность задействовать дополнительные факторы повышения эффективности организации управления, не связанные с экономией на масштабе, и компенсировать неблагоприятные последствия деконцентрации управления.

Отсутствие данных по численности АУП во всех муниципальных образованиях Калужской области не позволяет сделать однозначного вывода, удалось ли не допустить неконтролируемого роста численности АУП за счет высокой квалификации управленческих кадров либо основным фактором являлась более низкая оплата управленческого труда на уровне поселений. Однако пример Калужской области демонстрирует, что, хотя тенденция к экономии на масштабе явно проявляется в сфере муниципальных управленческих расходов, существуют и другие существенные факторы, влияющие на данный параметр, действие которых может оказаться более значимым, чем экономия на масштабе.

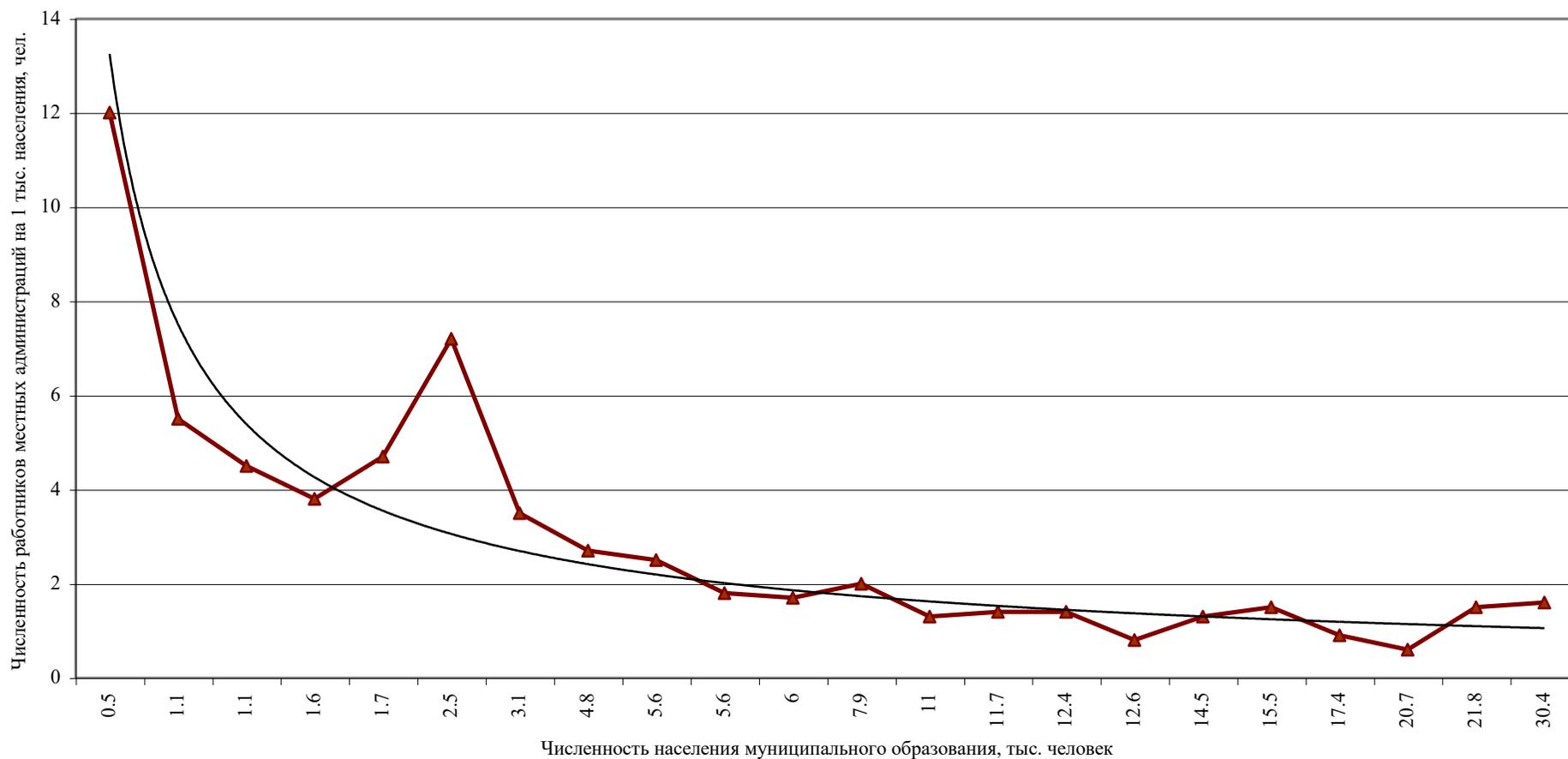
Таблица 6.3 Расходы муниципальных бюджетов на управление в Калужской области (в целом по выборке муниципальных образований), 2001-2002гг.

<i>Выборка муниципальных образований</i>	<i>Среднедушевые расходы на управление в постоянных ценах, руб. *</i>		<i>Доля расходов на управление в структуре расходов местных бюджетов, в %</i>	
	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>В целом по местным бюджетам</i>	259,5	288,0	9,3	8,9
<i>Муниципалитеты районного уровня</i>	312,0	369,2	13,8	13,2
<i>Районы с двухуровневой структурой местного самоуправления</i>	263,9	293,8	10,1	9,3
<i>Районы с двухуровневой структурой местного самоуправления (без Дзержинского района)</i>	276,0	312,3	10,5	9,7

*В качестве базового периода используется 2000 год

Источник: отчеты об исполнении бюджетов городов и районов Калужской области за 2001, 2002 гг., Минфин России

График 6.1 Зависимость удельной численности работников аппаратов управления муниципальных образований Калужской и Тюменской области от размера поселений



▲ Численность работников органов местного самоуправления на 1 тыс. человек, чел. — Степенной (Численность работников органов местного самоуправления на 1 тыс. человек, чел.)

6.4 Территориальная модель местного самоуправления и экономическое развитие муниципального образования

Традиционно считается, что муниципальные образования на уровне районов в большей мере способны заниматься экономическим развитием, чем поселения. Это определяется рядом факторов:

- в районе более квалифицированные кадры, способные грамотно составить бизнес-план, привлечь инвестора и т.п.;
- район – более «весомая» административная единица, его воспринимают как серьезного партнера при установлении межрегиональных связей, при принятии инвестиционных решений;
- район имеет больше рычагов влияния на инвестиционный климат и условия развития бизнеса на своей территории.

Проведенное исследование действительно подтвердило, что районные власти оказывают воздействие на экономическое развитие на своей территории. Причем это воздействие может быть достаточно разнообразным.

Позитивные примеры в этой области связаны в первую очередь с созданием благоприятных условий для привлечения инвестиций, смягчением административных барьеров для развития бизнеса, развитием межрегиональной кооперации, содействием в подготовке кадров. Так, в Валдайском районе Новгородской области в структуру администрации введена должность заместителя главы района по развитию и инвестиционной деятельности. В районе подготовлено 10 инвестиционных площадок, от 10 до 100 га земли. Информация о них легко доступна, в частности она включена в активно распространяемый рекламный буклет «Валдайская земля» (со всеми координатами контактного лица). Поддержка инвестиций в основном связана с предоставлением налоговых льгот и помощью в преодолении административных барьеров. В Исецком районе Тюменской области глава района ежеквартально проводит совещание с коммерческими структурами и проверяющими инстанциями, в ходе которых решаются возникающие между ними проблемы. В трех районах Новгородской области ПТУ являются муниципальными, и районная власть стремится ориентировать их специализацию на потребности местного рынка труда.

Однако влияние районной администрации может носить и другой характер. Так, в Новгородском районе Новгородской области районные власти в течение 6 лет тормозят банкротство одного из крупных промышленных предприятий. Хотя это предприятие является частным (акционерным обществом), районная администрация активно вмешивается в деятельность комитета кредиторов, а также стремится найти для предприятия «подходящего» инвестора (те, которые до сих пор проявляли интерес к вложениям в предприятие, не устроили районные власти). Представления представителей района сводятся к тому, что, несмотря на смену форм собственности, предприятия не отрываются от власти, у них вера – только во власть. Но необходимо отметить, что подобная интервенционистская позиция не является всеобщей. Так, в Валдайском районе все крупные предприятия уже достаточно давно прошли через процесс банкротства, обрели новых собственников и, за исключением одного, были успешно реструктурированы. Так, в процессе реструктуризации ООО «Юпитер» - одного из крупнейших налогоплательщиков на территории района - численность работающих была сокращена в 2,5 раза, но в результате предприятие экспортирует практически 100% своей продукции, которая имеет устойчивый спрос.

Что касается поселений, то, судя по всему, возможности многих из них воздействовать на экономическое развитие действительно достаточно ограничены.

Руководство ряда поселенческих муниципалитетов жаловалось на отсутствие нормального контакта с руководителями предприятий, расположенных на их территории. Переход от поселенческой к районной модели на территории Тюменской области, по имеющейся информации, сопровождался расширением территориальной кооперации и выходом местных производителей на новые рынки. Так, после образования Нижнетавдинского района Тюменской области удалось установить хозяйственные связи с автономными округами на севере области, а также со Свердловской областью. Были заключены договора о сотрудничестве. Сейчас местные производители поставляют на север области сельскохозяйственную продукцию, также началась поставка комплектов сборных домов. Районная администрация смогла решить вопрос, который не удавалось урегулировать на поселенческом уровне, а именно договорилась о том, чтобы Ямало-Ненецкий автономный округ взял под свою опеку грязелечебницу на территории района.

Однако есть и противоположные примеры. На момент создания МО «Детчино» в Калужской области в 1996 г. в поселении не оставалось практически никакой экономической базы, работало лишь одно предприятие в режиме неполной недели. Однако сочетание благоприятного географического положения и грамотной политики муниципальной власти, направленной на привлечение инвестора, привело к настоящему инвестиционному буму. Практически каждый год на территории поселения открываются новые предприятия, среди них деревообрабатывающий завод, завод по разливу вин, кофейный завод. Реконструируется молокозавод. Деятельность местной администрации по привлечению инвестиций состоит в облегчении процедуры выделения земли, установлении налоговых льгот по местным налогам, отсутствии дополнительных требований и поборов, помощи в согласовании различных вопросов на местном уровне. В то же время в ходе обследования поступала информация о том, что в рамках районной модели инвестиции, согласованные на низовом уровне, не осуществлялись, поскольку район предъявлял к инвестору непомерные требования.

Таким образом, в процессе исследования были выявлены случаи как позитивного, так и негативного воздействия районных властей на перспективы экономического развития муниципальных образований, а также примеры успешного содействия экономическому развитию как на районном, так и на поселенческом уровне. Судя по всему, здесь нет универсальных закономерностей. Если районные власти сознательно ставят задачу создания благоприятных условий для бизнеса, для ее решения у них есть более широкие возможности, чем на уровне поселений. Однако если такая задача не ставится, наличие районной власти может даже тормозить экономическое развитие, не позволяя использовать потенциал поселенческой модели, связанный с ее близостью к людям и необходимостью ориентироваться на их интересы.

6.4 Территориальная модель местного самоуправления и предоставление муниципальных услуг

Изучение организационных форм и механизмов управления предоставлением муниципальных услуг не выявило прямой связи этих параметров с моделью территориальной структуры. Так, были выделены следующие четыре формы предоставления услуг ЖКХ:

- многоотраслевые предприятия ЖКХ, предоставляющие весь комплекс услуг по эксплуатации и ремонту жилищного фонда, теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению и т.п.;

- специализированные предприятия ЖКХ, предоставляющие одну услугу либо комплекс взаимосвязанных услуг (теплосети, водоканал, жилищно-эксплуатационное предприятие и т.п.);
- муниципальные учреждения при местных администрациях;
- работники ЖКХ в составе местных администраций.

При этом специализированные предприятия в наибольшей мере характерны для городских населенных пунктов, вне зависимости от того, входят ли они в состав района либо являются самостоятельными муниципальными образованиями. Многоотраслевые предприятия ЖКХ являются широко распространенной формой в рамках любого типа территориальной структуры. Муниципальные учреждения при местных администрациях либо включение работников ЖКХ в состав администрации наиболее характерно для сельских администраций вне зависимости от того, являются ли они самостоятельными муниципальными образованиями либо структурными подразделениями района. В некоторых регионах существуют также областные коммунальные предприятия, созданные в форме ГУПов (Облводоканал в Калужской области, многоотраслевое предприятие «Новжилкоммунсервис» в Новгородской области) либо являющиеся частными предприятиями, но функционирующие под эгидой областной администрации. Ряд муниципалитетов не занимается организацией предоставления части жилищно-коммунальных услуг самостоятельно, но передает эти функции данным предприятиям.

•

В ходе обследования не было получено прямых подтверждений тому, что управление ЖКХ в поселенческих муниципалитетах осложняется недостаточной экономией на масштабах. Однако косвенные признаки подобной ситуации имеются. Судя по всему, это один из факторов, обуславливающий кризисное состояние предприятий ЖКХ в подавляющем большинстве обследованных поселенческих муниципальных образований. Однако, поскольку практически все рассмотренные выше формы организации предоставления услуг ЖКХ нельзя считать достаточно эффективными², вопрос о возможностях и формах учета экономии на масштабах в данном случае остается открытым. Еще одна выявленная проблема в этой области - более сильное давление региональных энергетических монополистов на поселенческие муниципалитеты. В договорах с региональными энергетическими и газовыми компаниями местные власти вынуждены брать на себя ответственность не только за полное и своевременное предоставление бюджетных дотаций, но и за обеспечение стопроцентного сбора платежей населения.

Что касается образования и здравоохранения, то создается впечатление, что принципиальным фактором, определяющим управление данными секторами, является не тип территориальной структуры, а наличие либо отсутствие статуса самостоятельного юридического лица у организаций, предоставляющих соответствующие услуги. В обследованных регионах большинство подобных организаций имело статус самостоятельных бюджетных учреждений. Тем не менее, это не значит, что организация образования и здравоохранения во всех регионах является одинаковой. Так, достаточно существенно различаются источники финансирования данных услуг и распределение ответственности за их финансирование между различными уровнями.

² Подробнее этот вопрос обсуждается в следующем разделе, при рассмотрении влияния территориальной структуры на реформу ЖКХ и реструктуризацию социальной сферы.

Подобные различия можно рассмотреть на примере фельдшерско-акушерских пунктов (ФАПов) – наиболее приближенных к населению структур, обеспечивающих предоставление медицинских услуг. Характерно, что, хотя ФАПы рассредоточены по территории региона, имеются практически в каждом муниципальном образовании и не создают эффектов перелива, ни в одном из рассмотренных регионов их управление и финансирование не было сосредоточено на поселенческом уровне. В Калужской области ФАПы как часть здравоохранения относятся к государственным полномочиям и финансируются из районов даже в тех случаях, когда расположены в поселенческих муниципалитетах; в Тюменской области финансирование ФАПов вообще взяла на себя региональная власть. Подобная централизация неоднозначно оценивается в муниципальных образованиях. С одной стороны, по мнению муниципальных администраций, это обеспечивает большую защищенность фельдшеров, более квалифицированный подбор персонала. С другой стороны, заставляет работников ФАПов решать все административные вопросы в вышестоящих инстанциях (в Тюменской области, например – ездить в областной центр), а также приводит к пренебрежению интересами местных жителей (не выполняются установленные часы работы ФАПов). Что касается Новгородской области, то там, несмотря на преобладание районной модели, организация деятельности ФАПов во многих случаях оказалась более децентрализованной. В ряде районов финансирование ФАПов полностью либо частично осуществляется через сельсоветы, которые могут также влиять на кадровые решения. В то же время нормативно установленные полномочия по обеспечению деятельности ФАПов достаточно существенно расходятся с реальной ответственностью различных уровней власти. Во многих поселенческих муниципалитетах, а также сельсоветах отмечалось, что в условиях нехватки поступающих «сверху» средств местные власти в любом случае вынуждены финансировать ремонт ФАПов, покупку медикаментов, даже если это формально не является их обязанностью. В ряде случаев источником средств являлось самообложение населения.

С точки зрения доступности услуг для населения анализ различных моделей территориальной структуры также не дает однозначных результатов. Нет оснований делать вывод, что поселенческая модель во всех случаях ведет к приближению предоставления услуг к населению, а районная модель – к их отдалению. При районной организации местной власти этого не происходит, когда взаимодействие с жителями рассредоточено по территории района, а функции, не связанные непосредственно с населением (например, обработка документов) – централизованы. Так, в ряде районов Тюменской области специалисты по социальной защите постоянно находятся в каждой сельской администрации. В других случаях оформить документы на получение социальной помощи можно через местную администрацию, и только в спорных ситуациях жители вынуждены ехать в районный центр. То же касается и выполнения ряда государственных полномочий. Так, если в Калужской области регистрация актов гражданского состояния передана на районный уровень, то в Новгородской области эта функция выполняется на уровне сельсоветов (что закреплено в уставах муниципальных образований).

В то же время определенные формы организации предоставления муниципальных услуг в рамках районов действительно приводят к ухудшению их доступности для населения. Так, например, в *Шимском районе Новгородской области* многоотраслевое предприятие ЖКХ имеет участки только в двух сельсоветах из 12, остальные обслуживаются из поселка Шимск, хотя объекты ЖКХ расположены в радиусе 70 км. В то же время в *Ялutorовском районе Тюменской области* при создании многоотраслевых предприятий ЖКХ сохранились участки практически во всех поселениях.

Однако само по себе наличие муниципальной власти на поселенческом уровне еще не гарантирует большей доступности муниципальных услуг для населения.

Особенно серьезна эта проблема в области охраны правопорядка и обеспечения противопожарной безопасности. Так, по информации сельсоветов Дзержинского района Калужской области, на 3 сельсовета приходится лишь один участковый милиционер, который к тому же 3 дня в неделю проводит в районном центре. В то же время в поселенческом МО Богандинский Тюменской области вообще нет ни одного милиционера, опорный пункт находится в соседнем муниципальном образовании за 20 км. Практически во всех районах очень остро стоит проблема тушения пожаров: пожарных частей недостаточно, они расположены на чрезмерно большом расстоянии друг от друга, в них невозможно дозвониться. Но эта проблема решена и далеко не во всех поселенческих муниципалитетах: так, в Червишевское МО Тюменского района пожарные могут приехать только из г. Тюмени.

Важнейшим фактором, обеспечивающим эффективность организации предоставления муниципальных услуг, является способность муниципальных образований объединять свои усилия для достижения наибольшего эффекта либо заказывать эти услуги у внешних производителей. Это позволяет преодолевать ограничения масштаба, существующие в рамках поселенческих муниципалитетов, а также обеспечивать большую гибкость предоставления услуг на районном уровне. Исследование показало, что в трех рассмотренных регионах данные формы применяются чрезвычайно ограниченно и их потенциал явно недоиспользуется. Так, поселенческие муниципалитеты Нижнетавдинского района Тюменской области не смогли скооперироваться для строительства морга, и он был построен только после внедрения районной модели. В Калужской области несколько муниципалитетов некоторое время совместно финансировали вытрезвитель, но эта форма кооперации достаточно быстро прекратила свое существование.

Что касается привлечения поставщиков услуг со стороны, то этот механизм устойчиво работает фактически только в том случае, если данные поставщики являются областными предприятиями либо созданы под эгидой областной власти, и поддержание отношений с ними обеспечивается механизмами административного давления. Контрактные отношения, формально существуя, в этом случае не играют принципиальной роли. Так, Валдайский район Новгородской области имеет договор с областным автотранспортным предприятием, который регулирует конкретные маршруты, стоимость билета, дополнительные рейсы на дачные участки. Однако включение в маршруты новых деревень осуществляется путем административного торга и оформляется административным распоряжением, не приводя к модификации контракта. В ходе обследования не было выявлено успешных случаев предоставления услуг предприятиями одного муниципального образования другому муниципалитету. Мэр МО «Детчино» Калужской области пытался заключить договор с МУП ЖКХ г. Малоярославца, но эта попытка оказалась безуспешной. Примеры привлечения к оказанию муниципальных услуг частного сектора также немногочисленны и более подробно будут рассмотрены в следующем разделе.

Не менее важной проблемой взаимодействия муниципалитетов и формирования территориальной структуры является компенсация «эффектов перелива», т.е. пользования услугами, предоставляемыми одним муниципальным образованием, жителями других муниципальных образований. Однако в условиях фактического формирования доходной части муниципальных бюджетов на региональном уровне эта проблема стоит не чересчур остро, поскольку соответствующие дополнительные затраты просто учитываются при составлении бюджета. Фактически единственный выявленный в ходе обследования случай, когда на местном уровне была предпринята попытка учитывать данный эффект, связан с деятельностью не в рамках муниципального образования, а на уровне сельсовета. В Полотнянозаводском сельсовете Дзержинского района Калужской области нет своей школы, и дети пользуются услугами школы, находящейся в другом муниципальном образовании -

поселке «Полотняный завод». За счет средств самообложения сельсовет оказывает хоть и небольшую, но периодическую поддержку школе: помогает в организации праздников, на день учителя купил путевку в профилакторий для одного из преподавателей.

6.5 Территориальная модель местного самоуправления и проведение структурных реформ

В ходе обследования была предпринята попытка выявить связь территориальной структуры местного самоуправления с темпами и формами проведения жилищной реформы, а также с реструктуризацией социальной сферы (в первую очередь образовательных учреждений).

Очевидно, что территориальная структура является далеко не единственным и, возможно, не самым важным фактором, определяющим темпы и направленность структурных реформ. Очень много в этой сфере зависит от политики региональной администрации. Так, ход реформирования ЖКХ находится под существенным влиянием региональной политики, которая по своей интенсивности, направленности и другим ключевым характеристикам значительно различается в трех рассматриваемых областях.

В Калужской области воздействие департамента ЖКХ на реальное функционирование данного сектора достаточно ограничено. Оно в основном сводится к согласованию тарифов, устанавливаемых на местном уровне, и к контролю за подготовкой к зиме.

В Новгородской области роль департамента ЖКХ также незначительна, однако широкие полномочия переданы государственному областному унитарному предприятию «Новжилкоммунсервис». Функции данной структуры сводятся к следующим:

- поддержка межотраслевой кооперации (осуществление общего контроля, информационная служба, диспетчерская служба для муниципальных предприятий ЖКХ);
- контроль за муниципальными тарифами на стадии их формирования;
- содержание жилья и предоставление коммунальных услуг на части территории Новгородского района;
- централизованные закупки топлива и материалов;
- поддержание резерва материалов;
- изготовление оборудования по заказам предприятий ЖКХ.

Таким образом, очевидно, что предприятие, являющееся хозяйствующим субъектом, сосредоточило в своих руках как хозяйственные, так и регулирующие функции, что явно противоречит перспективе развития рыночных отношений в данном секторе.

Кроме того, в области осуществляется централизованная закупка топлива, средства на которую концентрируются в региональном бюджете и не перечисляются муниципальным образованиям. Закупки проводятся на конкурсной основе областным предприятием «Новжилкоммунсервис». Система централизованных закупок регулируется договорами между муниципальными образованиями, «Новжилкоммунсервисом» и областной администрацией, заключаемыми на этапе формирования бюджета. Преимущества централизации видятся в возможности обеспечить бесперебойные поставки топлива в отопительный сезон и стабильность платежей поставщикам. В ситуации Новгородской области негативные последствия

системы централизованных закупок топлива несколько смягчаются тем, что фактически эта система не распространяется на экономически сильные муниципалитеты, действительно способные осуществлять самостоятельную политику в этой сфере, поскольку они в основном отапливаются газом.

В то же время областная администрация не занимает активной позиции по вопросам, связанным с ускорением реформирования ЖКХ. Так, платежи населения находятся на достаточно низком уровне и покрывали в 2002 году около 60% стоимости жилищно-коммунальных услуг (при федеральном стандарте 90%). Собираемость платежей при этом составляла около 87%, 11,3% населения получало жилищные субсидии. В области, известной своей успешной политикой по привлечению инвестиций в экономику, задача привлечения инвесторов в сферу ЖКХ практически не ставится, и никакие усилия в этом направлении не предпринимаются. Таким образом, в целом политику областной администрации в этой сфере можно охарактеризовать скорее как интервенционистскую, чем как про-реформенную.

В Тюменской области департамент ЖКХ, образованный в ноябре 2001 года, проводит активную политику, направленную на реформирование данной сферы. Четкая позиция областной администрации в пользу ускорения реформ характерна практически для всех аспектов преобразований в ЖКХ. Осуществляется жесткая политика в направлении повышения уровня платежей населения за услуги ЖКХ, ставится задача в течение двух лет перейти к безубыточному функционированию данного сектора. В 2002 году в среднем по области уровень покрытия стоимости жилищно-коммунальных услуг населением составил 87,4%. На областном уровне проводится согласование всех тарифов на услуги ЖКХ, причем в рамках согласования ставится задача обеспечить полное покрытие тарифами затрат поставщиков услуг³.

Вместо попыток централизовать предоставление коммунальных услуг в рамках государственных унитарных предприятий на областном уровне осуществляется содействие формированию коммунальных предприятий в форме акционерных обществ. Первое такое предприятие – ОАО «Водоканал» в г. Ишим - уже создано, с ним заключают договора близлежащие сельские администрации. Предполагается, что в области будут 4 крупных водоканала. Поддерживаются преобразования в структурах управления жилищно-коммунальным хозяйством, проведение конкурсов на предоставление различных услуг, привлечение частных предприятий в сферу ЖКХ, формирование товариществ собственников жилья. В нескольких муниципальных образованиях организована выдача населению жилищных субсидий в денежной форме, предполагается перейти к аналогичной системе финансирования льгот.

Наряду с комплексной поддержкой реформ, департамент ЖКХ проводит большую работу по информационному обеспечению и мониторингу ситуации в жилищно-коммунальном секторе. Так, внедряется система мониторинга финансового состояния жилищно-коммунальных предприятий, проводится инвентаризация задолженности, накопленной предприятиями ЖКХ.

Еще одна функция, которую взяла на себя администрация Тюменской области в сфере ЖКХ – это функция инвестора. В области осуществляется масштабная программа инвестиций в коммунальную инфраструктуру. В первую очередь вложения идут в объекты с высокой стоимостью предоставления услуг. В частности, происходит модернизация и замена неэффективных котельных, что позволяет существенно снижать затраты на теплоснабжение, в первую очередь на селе. Под каждый проект готовится

³ Политика согласования тарифов на областном уровне характерна для многих регионов, только задача часто ставится противоположная – всемерно ограничивать рост тарифов, не считаясь с экономическими реалиями.

бизнес-план, при этом областная администрация в определенной степени старается имитировать поведение частного инвестора, что имеет существенный обучающий эффект. В целом политику администрации Тюменской области в сфере ЖКХ можно охарактеризовать как активную и направленную на ускорение реформ⁴.

Проблема разделения факторов, влияющих на ход реформирования ЖКХ, на определяемые территориальной структурой и зависящие от других процессов особенно актуальна для Тюменской области, где в 2001 году происходила смена поселенческой модели на районную и одновременно резко активизировалась позиция областной администрации в сфере реформирования ЖКХ. По мнению областной и районных администраций, поселенческая модель создавала серьезные барьеры на пути осуществления жилищной реформы по следующим причинам:

- поселенческие администрации, напрямую зависящие от населения, не могли и не хотели идти на непопулярные меры: увеличение тарифов, повышение платежей населения, ужесточение санкций к неплательщикам; в результате финансовое положение жилищно-коммунального хозяйства оказывалось катастрофическим;
- квалификации местных администраций была недостаточна для грамотного формирования тарифов, проведения политики энергосбережения;
- распыление финансовых средств не позволяло вовремя осуществлять подготовку к зиме, капитальный ремонт жилищного фонда; в то же время средства ЖКХ могли использоваться не по назначению.

Действительно, существуют определенные подтверждения того, что в условиях поселенческой модели создаются менее благоприятные условия для реформирования ЖКХ, хотя имеющаяся информация неоднозначна. Так, в ряде поселенческих МО наблюдались проблемы с организацией управления жилищно-коммунальным хозяйством, связанные с недостаточной квалификацией исполнительной власти, в частности:

- нечеткость в определении правовой формы функционирования организации, предоставляющей услуги ЖКХ (создали муниципальное унитарное предприятие на правах учреждения);
- дефекты механизма тарифного регулирования (часть затрат вообще не включается в тариф);
- неспособность организовать сбор средств с населения за предоставление услуг ЖКХ (сбор обеспечивает не более 10% финансирования предприятия ЖКХ).

В Таблице 6.4 представлены данные по доле расходов на ЖКХ в местных бюджетах в Калужской и Тюменской областях. Из таблицы видно, что в Калужской области доля расходов на ЖКХ в районах, на территории которых имеются поселенческие муниципалитеты, существенно выше, чем в условиях районной модели.

⁴ Подобное ориентированное на ускорение реформ поведение областной администрации имеет безусловный положительный эффект. Однако существует явное противоречие между рыночным характером проводимых реформ и осуществлением активного административного давления в этом направлении, сопровождающегося централизацией ряда муниципальных функций (в частности, планируется создать единый на всю область тарифный орган, контролировать движение финансовых средств). В перспективе это противоречие может проявиться в достаточно острых формах (например, если идеология поддержания тарифов на рыночном уровне сменится стремлением к торможению их роста любыми средствами). Тем самым, хотя краткосрочные результаты проводимой областью политики в сфере ЖКХ достаточно успешны, ее долгосрочные последствия весьма неопределенны.

Аналогичная ситуация наблюдается и в Тюменской области, где в 2002 году поселенческие муниципалитеты остались только на территории Тюменского района. Однако из таблицы видно, что в Тюменском районе доля расходов на ЖКХ и в условиях преобладания в области поселенческой модели была значительно выше, чем на других территориях, а ее снижение происходило более медленно. Возможно, здесь действовали какие-то другие факторы, не связанные напрямую с моделью территориальной организации.

Таблица 6.4 Доля расходов на ЖКХ в местных бюджетах в среднем по выборке муниципальных образований, 2001–2002 гг., в % от всех расходов

<i>Выборка муниципальных образований</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
<i>Калужская область в целом</i>	Н.д.	20.8	18.4
Муниципалитеты районного уровня	Н.д.	18.2	13.8
Районы с двухуровневой структурой местного самоуправления	Н.д.	22.1	22.4
<i>Тюменская область в целом</i>	17.0	14.4	11.9
Все районы за исключением Тюменского	16.7	14.1	11.7
Тюменский район	23.2	21.1	17.8

Источник: отчеты об исполнении бюджетов городов и районов за 2000-2001 гг., Минфин России.

Соответствует действительности и то, что переход от поселенческой к районной модели в Тюменской области сопровождался улучшением функционирования жилищно-коммунального хозяйства и ускорением жилищной реформы. Выросла оплата жилищно-коммунальных услуг населением, повысилась дисциплина платежей, улучшилось финансовое состояние ЖКХ. Идет активное техническое перевооружение отрасли. Связь позитивных изменений с переходом к районной модели отмечалась представителями различных уровней управления. Так, глава Нижнетавдинского сельсовета (бывший глава самостоятельного муниципального образования) утверждал, что раньше деньги на ЖКХ как в воду бросали, сейчас же есть возможности для более целенаправленной политики. Идет обновление теплотрасс. Котельные заранее готовы к зиме, а в прошлые годы подготовка затягивалась до снега. При поселенческой модели была проблема кадров, теперь есть специалисты, которые могут составить бизнес-план, обосновать выделение денег. Все эти изменения, безусловно, сыграли положительную роль. В то же время результаты анализа не позволяют утверждать, что в рамках районной модели однозначно обеспечиваются лучшие условия для реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Так, в ряде поселенческих муниципалитетах выявилось стремление местных администраций не осуществлять повышение уровня оплаты населением услуг ЖКХ и/или меры по ужесточению дисциплины платежей, при этом практически не задействуя механизм жилищных субсидий как форму помощи социально уязвимым слоям населения. Однако примеры подобной политики наблюдались и на уровне районов. Так, в *Заводоуковском районе Тюменской области* доля покрытия населением расходов на жилищно-коммунальные услуги в 1999-2001 годах держалась на достаточно низком уровне (40% в 1999-2000 гг., 60% - в 2001 г.), а жилищные субсидии получало 3-5% семей. Только в 2002 г. уровень платежей населения был поднят до 90%, а доля получателей жилищных субсидий повысилась до 13%. В то же время

политика поселений в данном вопросе также не столь единообразна. Так, например, в МО Боровское население покрывает 90% затрат на услуги ЖКХ, собираемость поддерживается на уровне выше 90%, при этом более 30% семей получают жилищные субсидии.

Столь же неоднозначна информация и по регулированию тарифов. Действительно, во многих случаях подтверждается, что поселения принимают меры по искусственному торможению роста тарифов: не пересматривают тарифы по несколько лет, вообще не включают в состав тарифа прибыль. Однако политика сдерживания роста тарифов на услуги ЖКХ приобрела широкое распространение и характерна далеко не только для поселенческих муниципалитетов. Так, администрацией Шимского района Новгородской области, где тарифы регулирует муниципальный совет, утверждалось, что для того, чтобы тарифы достигли экономически обоснованного уровня, их необходимо поднять в два раза. При этом на середину 2003 года население покрывало лишь 50% затрат на услуги ЖКХ. Есть информация, что в некоторых областях тарифы устанавливаются существенно ниже себестоимости даже в тех случаях, когда они регулируются на региональном уровне.

Судя по всему, переход от поселенческой к районной модели положительно сказывается на повышении дисциплины платежей. Во многих поселениях возникают проблемы с организацией сбора. Так, в одном из поселенческих муниципалитетов утверждали, что население отказывается оплачивать более 50% стоимости услуг ЖКХ, соответственно при переходе на 70% собираемость резко упала и составляла в 2002 г. от 28 до 42%. Есть информация, что при переходе к районной модели в ряде случаев ситуация улучшилась. Так, по Исецку собираемость платежей повысилась с 46 до 99%. Однако, как уже указывалось выше, некоторые поселенческие муниципалитеты способны самостоятельно обеспечить сбор на высоком уровне.

Последствия перехода от поселенческой к районной модели в сфере организации предоставления услуг ЖКХ также неоднозначны. Так, в Ялutorовском районе Тюменской области данный переход сопровождался существенными преобразованиями. На территории района находилось 15 самостоятельных муниципальных образований. В условиях поселенческой модели предоставление жилищно-коммунальных услуг было организовано в составе местных администраций. Практически не осуществлялся учет затрат на услуги ЖКХ, тарифы не пересматривались, платежи населения находились на низком уровне. После создания района в составе администрации был сформирован отдел ЖКХ с правами юридического лица, выполняющий функции службы заказчика. Предоставление жилищно-коммунальных услуг осуществляется двумя многоотраслевыми предприятиями. На севере района работает частная компания ООО Сибстройгаз, на юге – муниципальное предприятие. В то же время в 2-3 раза были повышены платежи населения, стали приниматься меры по повышению их собираемости (хотя пока здесь достижения невелики). Предпринимаются попытки наладить грамотный учет затрат на услуги ЖКХ, улучшить механизмы тарифного регулирования. Однако такой подход характерен далеко не во всех случаях. Так, в Голышмановском районе организация предоставления услуг ЖКХ при переходе от поселенческой к районной модели вообще не изменилась: в 16 сельсоветах (ранее – самостоятельных муниципальных образованиях) эти услуги по-прежнему оказывают 2 муниципальных предприятия и 15 муниципальных учреждений.

Что касается изменения численности работников ЖКХ при переходе к районам, то, судя по всему, реформа организации предоставления услуг ЖКХ в большинстве случаев сопровождалась ее повышением. Причем в одних районах это повышение было незначительным (например, в Ялutorовском – в пределах 10 человек, т.е. 2% от исходной численности), в других же достаточно существенным.

Однако главная проблема, связанная с преобразованием организации предоставления услуг ЖКХ, состоит в том, что в основном осуществляется выбор между различными способами организации в рамках муниципального сектора, все из которых являются достаточно неэффективными. Включение подразделений по предоставлению услуг ЖКХ в состав местных администраций либо их организация в форме муниципальных учреждений вообще выводит жилищно-коммунальное хозяйство из сферы рыночных отношений. Создание многоотраслевых предприятий ЖКХ снижает эффективность управления предоставлением услуг, уменьшает прозрачность и усложняет учет затрат на предоставление услуг, приводит к незаинтересованности в ресурсосбережении. Специализированные предприятия ЖКХ, хотя и лишены многих из этих недостатков, в подавляющем большинстве также являются муниципальными унитарными предприятиями, и для них в полной мере характерны проблемы, связанные с муниципальной собственностью, административным регулированием и внеэкономическим вмешательством в деятельность предприятий.

Реорганизация предоставления услуг ЖКХ в рассмотренных регионах в большинстве случаев не ведет к демонополизации рынка услуг, привлечению частного сектора. Если же в отдельных случаях подобные преобразования и проводятся, то в первую очередь они затрагивают высокоурбанизированные муниципальные образования вне зависимости от того, к какой модели территориальной организации они относятся. Так, в Тюменской области конкурсы на привлечение подрядных организаций различных форм собственности на оказание жилищно-коммунальных услуг проводились в трех городах и Заводоуковском районе. Из 197 существующих в области товариществ собственников жилья 193 созданы в городах, и лишь 4 – в районах. Привлечение частных фирм к управлению и обслуживанию жилищного фонда на сельских территориях ограничивается приведенным выше примером Ялуторовского района.

Аналогичная ситуация характерна и для Новгородской области. В подавляющем большинстве районов существуют многоотраслевые предприятия ЖКХ, в отдельных районах – специализированные муниципальные предприятия (тепловые предприятия – в 4 районах, водоканалы – в 5). На территории области (без учета г. Новгорода) предоставлением услуг ЖКХ занимаются 17 частных предприятий. Привлечение частных фирм в тех или иных масштабах осуществляется только в 5 районах, в трех из которых доля городского населения превышает 70%, а еще в одном – близка к 50%. Из сельских районов частные фирмы работают только в Новгородском. Аналогичная ситуация и с товариществами собственников жилья – они созданы в трех районах, во всех из которых доля городского населения превышает 60%. При этом необходимо отметить, что высокий уровень урбанизации сам по себе еще не является гарантией проведения реформ. Так, в Окуловском и Чудовском районах, где доля городского населения превышает 70%, не создаются ТСЖ и к предоставлению услуг ЖКХ не привлекаются частные фирмы.

Таким образом, можно констатировать, что проблема эффективной организации предоставления жилищно-коммунальных услуг на низкоурбанизированных территориях является чрезвычайно острой, а подходы к ее решению неочевидны. Между тем последствия использования тех или иных территориальных моделей во многом зависят от того, насколько механизмы предоставления муниципальных услуг позволяют в полной мере реализовывать их позитивный потенциал и выходить за рамки свойственных им ограничений. Учитывая, что жилищно-коммунальные услуги в соответствии с новым законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» остаются в сфере компетенции муниципальных образований, причем их низшего звена – поселений, актуальность данной проблемы еще более возрастает.

Она требует более детального и комплексного анализа в ходе дальнейших исследований.

Что касается реструктуризации бюджетной сети в сфере образования, то она может происходить в различных формах, в числе которых:

- уменьшение количества учреждений образования;
- объединение нескольких учреждений в одном здании;
- изменение объема функций, предоставляемых учреждениями образования;
- коммерческое использование части помещений, ранее занимаемых учреждениями образования.

Наиболее радикальной из вышеперечисленных форм является снижение количества учреждений образования, связанное с закрытием части из них. В той или иной мере этот процесс идет во всех рассмотренных регионах, однако его темпы достаточно существенно отличаются. Важнейшим фактором и в этом случае является политика областной администрации, причем создается впечатление, что в данной сфере она имеет даже большее значение, чем в сфере ЖКХ. Так, в Калужской области позиция губернатора состояла в том, что школы закрывать нельзя, но при этом необходимо обеспечить родителям право выбирать, в какой школе учить своих детей (что реализуется с помощью программы «Школьный автобус»). Как следствие, в муниципальных образованиях, включенных в исследование, случаев закрытия школ практически не наблюдалось. В Тюменской области сформировалась другая идеология, основанная на том, что обеспечение качественного образования возможно в первую очередь в более крупных школах, обеспеченных лучшими кадрами и более развитой материальной базой. В результате реструктуризация бюджетной сети в ней происходит гораздо более активно.

Масштабы исследования оказались недостаточными для того, чтобы в полной мере подтвердить либо опровергнуть тезис о влиянии территориальной структуры на процесс закрытия школ. Ряд выявленных в этой сфере тенденций требует дополнительного исследования. Так, представители районных администраций в Тюменской области отмечали, что закрывать школы в условиях поселенческой модели было бы труднее. Действительно, подавляющее большинство случаев закрытия школ в рамках данного исследования приходилось на районы. Однако размер выборки не позволяет делать какие-либо однозначные выводы. Информация, представленная по Новгородской области, демонстрирует более высокие темпы реструктуризации в высокоурбанизированных Боровичском и Старорусском районах. В первом из них с 1999 по 2002 гг. из 7 основных школ было закрыто 5, во втором из 7 начальных школ – 4. Но и в этом случае для того, чтобы считать эту тенденцию универсальной, данных явно недостаточно. Хотя можно предположить, что более высокое качество образования в городских центрах способствует ускорению процесса реструктуризации. Что касается закрытия детских садов, то этот процесс, судя по всему, происходит более активно и независимо от типа муниципального образования.

В ходе исследования удалось выявить проблемы и трудности, связанные с закрытием школ и тормозящие более активную реструктуризацию. Наиболее очевидные возникающие здесь вопросы – транспортные. Программа «школьный автобус» внедряется во многих регионах, однако не везде охватывает всю территорию области. При отсутствии специальных школьных автобусов муниципалитет согласовывает с автотранспортным предприятием график движения рейсовых автобусов, позволяющий осуществлять перевозку детей, либо эту функцию берут на себя сельсоветы. Однако, наряду с транспортными, решение которых носит во многом

технический характер, выявились и более глубинные проблемы, в первую очередь социальные и национальные.

Так, в *поселке Воротынский Калужской области* признают нецелесообразным закрытие малокомплектной школы, расположенной в селе за 7 км. Глава муниципалитета считает, что в этом случае часть детей вообще перестанут посещать школу. Есть дети, которые не способны учиться в поселковой школе, родители не могут их достойно одеть. Так, в последний год шесть семей из поселка изъявили желание отдать своих детей в сельскую школу. В Тюменской области проблема связана в первую очередь с существованием русских и татарских школ, при слиянии которых между детьми могут обостряться конфликты на этнической и религиозной почве. Хотя в некоторых районах проводятся эксперименты по объединению подобных школ, они требуют тщательного мониторинга и анализа последствий.

По имеющейся информации, существенным фактором, ускоряющим закрытие школ, является возможность обеспечить более высокое качество образования в тех учебных заведениях, которые начинают посещать дети после закрытия.

В любом случае закрытие образовательного учреждения сопровождается большой работой местной власти с населением, проведением встреч с родителями, объяснением причин закрытия, иногда – организацией визита в ту школу, куда собираются переводить детей. Однако непонятно, во всех ли случаях решение действительно принимается на сходе, и в какой мере сход, собираемый по данному вопросу, является представительным. Информация по данному вопросу, полученная из разных источников, противоречива.

Формы реструктуризации, не связанные непосредственно с закрытием образовательных учреждений, активно используются муниципальными образованиями, относящимися к различным моделям территориальной структуры. Так, достаточно традиционным является объединение в одном здании школы и детского сада. Препятствия к такому объединению возникли в рамках двухуровневой системы местного самоуправления, функционирующей в Калужской области. В *Угорской волости* детский сад относится к волостной собственности, а школа – к районной, поэтому объединить их не удастся, хотя двухэтажное здание школы используется для обучения всего 10 человек. Другой возможный подход – коммерческое использование части освободившихся помещений. В *МО «Бибиревский сельсовет» Калужской области* часть помещения детского сада сдается в аренду почте и ФАПу. В *Шимском районе Новгородской области* реструктуризация детских садов связана с частичным преобразованием их в группы, работающие до обеда.

Анализ проведения структурных реформ в муниципальных образованиях различного типа позволяет сделать некоторые выводы, которые на данном этапе исследования носят характер гипотез.

Во-первых, на проведение структурных реформ принципиально важное влияние оказывает политика областной администрации.

Во-вторых, существуют факторы, тормозящие проведение реформы ЖКХ на уровне поселенческих муниципалитетов, хотя действие этих факторов не универсально. В рамках районной структуры снимается часть объективных ограничений на проведение преобразований ЖКХ, свойственных поселенческой модели, однако это не обеспечивает автоматического ускорения реформ.

В-третьих, структурные реформы наиболее активно протекают в высокоурбанизированных муниципальных образованиях вне зависимости от того, к какой модели территориальной структуры они относятся. Однако это не значит, что сам по себе высокий уровень урбанизации гарантирует проведение реформ. Некоторую

иллюстрацию данному тезису дает информация по Новгородской области, представленная в Приложении 6.3

В-четвертых, особенности проведения структурных реформ в низкоурбанизированных муниципальных образованиях недостаточно изучены, наиболее эффективные пути реструктуризации в них не всегда понятны даже на концептуальном уровне. Этот вопрос требует серьезного дополнительного изучения.

Приложение 6.1 Полномочия сельских администраций в муниципальных образованиях г. Боровичи и Боровичевский район Новгородский области, Дзержинский район Калужской области и Заводоуковский район Тюменской области.

<i>г. Боровичи и Боровичевский район Новгородский области</i>	<i>Дзержинский район Калужской области</i>	<i>Заводоуковский район Тюменской области</i>
<i>1. В области планирования, бюджетно-финансовой работы, управления муниципальной собственностью, взаимоотношения с предприятиями, учреждениями и организациями территориальные подразделения администрации района:</i>		
<ul style="list-style-type: none"> • разрабатывают и вносят в Администрацию муниципального образования предложения в проекты программ района по вопросам социально - экономического развития территории сельсовета • разрабатывают и реализуют за счет средств, предусмотренных в смете доходов и расходов и привлеченных ресурсов, планы социально - экономического развития территории сельсовета • вносят предложения в Администрацию муниципального образования по проекту бюджета, согласовывают и исполняют смету доходов и расходов Администрации сельсовета 		<p>разрабатывают и представляют на утверждение Думы проекты планов и программ социально-экономического развития территории, бюджета, организуют их исполнение;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • управляют и распоряжаются муниципальной собственностью, переданной в оперативное управление Администрации, в соответствии с порядком, установленным Думой г. Боровичи и Боровичского района; • выявляют бесхозяйное имущество 		<ul style="list-style-type: none"> • управляют муниципальной собственностью, переданной им на праве оперативного управления, • решают вопросы создания, приобретения, использования, аренды объектов муниципальной собственности, • вносят предложения об отчуждении объектов муниципальной собственности в Комитет имущественных отношений
<p>владеют, распоряжаются и управляют жилищным фондом, нежилыми помещениями и объектами инженерной инфраструктуры, переданными им на баланс;</p>		
<p>решают вопросы строительства, реконструкции и содержания за счет средств, предусмотренных в смете доходов и расходов и привлеченных средств, муниципального жилья, объектов соцкультбыта и инженерной инфраструктуры</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • вправе запрашивать и получать от муниципальных предприятий, организаций, независимо от организационно - правовых форм, расположенных на территории сельсовета, необходимые сведения о проектах их планов развития и мероприятий, которые могут иметь экологические, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения территории, • осуществляют обязательное для таких планов и мероприятий согласование 		
		<p>готовят предложения по приемке в состав муниципальной собственности объектов, расположенных на подведомственной территории;</p>

содействуют созданию на территории сельсовета организаций различных форм собственности, занятых обслуживанием населения, созданию крестьянских (фермерских) хозяйств;		содействуют созданию на своих территориях предприятий различных форм собственности, занятых обслуживанием населения, крестьянских (фермерских) хозяйств;
<ul style="list-style-type: none"> самостоятельно заключают договоры с муниципальными предприятиями, организациями для решения вопросов развития территории создают благоприятные условия в сфере бытового и торгового обслуживания населения; организует рынки и ярмарки, контролируют соблюдение правил торговли, санитарное состояние мест торговли; осуществляют контроль за соблюдением режима работы предприятий коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения; вносит предложения по его совершенствованию, согласовывают режим работы, удобный для населения 	<ul style="list-style-type: none"> создают условия для обеспечения населения услугами предприятий торговли, общественного питания бытового обслуживания, определяют места их расположения, устанавливают режим работы 	заключают с предприятиями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности, договоры о сотрудничестве в экономическом и социальном развитии своей территории на производство товаров народного потребления и иной продукции, оказания услуг.
вносят предложения в Администрацию г. Боровичи и Боровичского района по кадровым вопросам, утверждению и освобождению руководителей муниципальных предприятий и организаций;		
2. В области сельского хозяйства, использования земель, охраны природы:		
		планируют использование муниципальных земель, находящихся в ведении территориальных подразделений;
		организуют разработку и осуществление генеральных планов, проектов планировки и застройки поселков и сельских населенных пунктов;
предоставляют в установленном порядке на условиях аренды земельные участки в пределах черты сельсовета, а также из фонда земель запаса, переданных в ведение Администрации в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации		согласовывают изъятие и предоставление земель, осуществляемых вышестоящими органами;
взимают плату за землю		взимают плату за землю
осуществляют контроль за использованием земель на территории сельсовета,	обеспечивают контроль за использованием земель;	осуществляют контроль за использованием и охраной земель
		защищают права собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов
		разрешают в пределах своей компетенции земельные споры;
участвуют в охране окружающей среды, обеспечивают соблюдение правил сбора дикорастущих растений, плодов, ягод и другого		контролируют на своей территории соблюдение природоохранительного законодательства, соблюдение правил охоты, рыбной ловли и другого
<ul style="list-style-type: none"> информируют население об экологической обстановке, принимают в случае стихийных бедствий и аварий меры по обеспечению безопасности населения, сообщают в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании 		<ul style="list-style-type: none"> информируют население об экологической обстановке, принимают в случае стихийных бедствий и аварий меры по обеспечению безопасности населения; сообщают в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании

3. В области строительства, транспорта, связи, жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения:

регулируют планировку и застройку населенных пунктов, находящихся на территории сельсовета	участвуют в решении вопросов планировки и застройки территорий населенных пунктов	организуют подготовку проектов застройки населенных пунктов, представляют на утверждение проекты и титульные списки строек и контролируют их соблюдение
принимают в соответствии с действующим законодательством решения о реконструкции, возведении объектов местного значения, индивидуальных жилых и садовых домов, гаражей на землях, переданных в ведение Администрации		организуют за счет собственных средств строительство и ремонт муниципальных жилых домов, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного назначения, дорог. Привлекают к дорожному строительству предприятия, организации, учреждения, независимо от форм собственности;
		осуществляют управление объектами и имуществом, находящимся на праве хозяйственного ведения, создают муниципальные предприятия, утверждают их Уставы, назначают руководителей, контролируют их работу;
согласовывают размещение всех объектов районного, областного и федерального значения, садоводческих товариществ, гаражных кооперативов, фермерских хозяйств на территории сельсовета;		выдают разрешение на строительство объектов на своих территориях, приостанавливают строительство, осуществляемое с нарушениями утвержденных проектов, планов и правил застройки;
		<ul style="list-style-type: none"> • согласовывают маршруты и графики движения транспорта, • привлекают на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на подведомственных территориях;
	создают условия для обеспечения населения услугами транспорта и связи;	содействуют развитию услуг населению средствами радио, связи, телевидения и контролируют оказание этих услуг
	<ul style="list-style-type: none"> • обеспечивают содержание и использование муниципального жилого фонда и нежилых помещений, • заключают договоры приватизации жилья; 	организуют эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, работу предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения
ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляет им жилые помещения по распоряжению Администрации г. Боровичи и Боровичского района в домах муниципального жилищного фонда на заселение жилой площади;		<ul style="list-style-type: none"> • распределяют в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, • ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляют им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, • выдают ордера на заселение жилой площадью, решают вопросы продажи домов и квартир, использование нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности;
оказывают помощь населению в обеспечении топливом;	создают условия для энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения населения и муниципальных учреждений, обеспечивают их топливом	принимают меры по обеспечению населения топливом
<ul style="list-style-type: none"> • организуют благоустройство населенных пунктов, привлекают к этой работе муниципальные предприятия, учреждения, организации, а также население, • контролируют благоустройство территорий, прилегающих к указанным организациям, 	проводят работу по благоустройству и озеленению территорий, включая устройство и содержание водоемов, зеленых насаждений, разбивку парков, скверов, контроль за внешним видом зданий, палаток, размещением рекламы и т.д.;	<ul style="list-style-type: none"> • организуют благоустройство населенных пунктов, озеленение, • участвуют в создании мест отдыха граждан; • присваивают наименование улицам, • устанавливают нумерацию домов;

<ul style="list-style-type: none"> • организуют озеленение, охрану зеленых насаждений и водоемов, • участвуют в создании мест отдыха граждан, • присваивают наименование улицам и другим частям населенных пунктов, • устанавливают нумерацию домов; 		
ведает кладбищами, обеспечивают содержание в надлежащем состоянии иных мест погребения, в том числе воинских захоронений	обеспечивают содержание мест захоронений	обеспечивают содержание в надлежащем состоянии мест захоронения.
организуют утилизацию бытовых отходов	организуют уборку дорог, улиц, вывоз твердых бытовых отходов	
4. В области здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта и социальной защиты населения:		
<ul style="list-style-type: none"> • оказывают содействие в организации, содержании и развитии муниципальных учреждений дошкольного, основного общего образования, здравоохранения, обеспечении санитарного благополучия населения; • оказывают помощь в решении вопросов по предоставлению транспорта и осуществляют контроль за подвозом учащихся в образовательные учреждения из ближайших населенных пунктов; • принимают участие в организации работы муниципальных учреждений социально - культурного назначения; 	<ul style="list-style-type: none"> • обеспечивают содержание учреждений здравоохранения, • дошкольного, основного общего и среднего общего образования, • создают условия для деятельности учреждений культуры, физической культуры и спорта, организации досуга населения 	<ul style="list-style-type: none"> • в пределах своей компетенции координируют работу учреждений социально-культурного назначения, • обеспечивают их материально-техническое снабжение, • содействуют организации трудового обучения и профессиональной ориентации школьников;
принимают меры по созданию условий для обеспечения деятельности учреждений культуры, средств массовой информации, для развития физической культуры и спорта, организации зрелищных мероприятий;		
оказывают содействие жителям сельсовета в подготовке документов на получение государственных пенсий и муниципальных пособий;		оказывают жителям помощь в назначении пенсий, устройству в учреждения социального обеспечения;
с целью обеспечения занятости населения содействуют организации общественных работ по благоустройству, строительству и ремонту дорог, зданий, сооружений		организуют с целью обеспечения занятости населения общественные, оплачиваемые работы по благоустройству, строительству и ремонту дорог, зданий и т.д.;
содействуют улучшению жилищных, материальных и социально - бытовых условий инвалидов, семей, потерявших кормильца, престарелых граждан, нуждающихся в обслуживании на дому; участвует в устройстве нуждающихся граждан в учреждения социального обеспечения;		принимают меры по улучшению жилищных, материальных и социально-бытовых условий льготных категорий населения;
принимают участие в реализации районной программы социальной поддержки малоимущих слоев населения;		
	участвуют в мероприятиях по обеспечению санитарного благополучия населения	
	участвуют в мероприятиях по охране окружающей среды	
осуществляют контроль за содержанием памятников истории и культуры на территории сельсовета		
<ul style="list-style-type: none"> • организуют выявление детей, оставшихся без попечения родителей и несовершеннолетних, не имеющих нормальных условий для воспитания в семье, принимают меры для передачи их под опеку, усыновление, в приемную 		принимают меры к устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, в школы-интернаты и на воспитание в семьи граждан; назначают опекунов и попечителей, контролируют выполнение ими своих обязанностей.

<p>семью, воспитательное учреждение, учреждение социальной защиты населения, осуществляют контроль за выполнением опекунами и попечителями своих обязанностей;</p> <ul style="list-style-type: none"> • принимают меры по сохранности жилой площади, закрепленной за подопечными несовершеннолетними, оставшимися без попечения родителей, и по обеспечению их жилой площадью в случаях, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации 		
<p>5. В области обеспечения законности правопорядка, охраны прав и свобод граждан:</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • организуют деятельность общественной комиссии по делам несовершеннолетних, • содействуют работе иных общественных формирований; 		
<p>обеспечивают на территории сельсовета соблюдение федеральных и областных законов, иных актов органов государственной власти, Устава г. Боровичи и Боровичского района, охрану прав и свобод граждан; осуществляют контроль за выполнением решений Думы г. Боровичи и Боровичского района, постановлений, распоряжений администрации г. Боровичи и Боровичского района муниципальными предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами;</p>		<ul style="list-style-type: none"> • обеспечивают на территории соблюдение законов, охрану прав и свобод граждан; • осуществляют контроль за соблюдением решений Думы, администрации Заводоуковского района предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами;
		<p>налагают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;</p>
<p>принимают предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий;</p>		<p>принимают предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий;</p>
		<p>организуют прием населения, а также рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан, принимают по ним необходимые меры в пределах своей компетенции;</p>
<ul style="list-style-type: none"> • содействуют поддержанию общественного порядка; • оказывают содействие органам милиции, ГИБДД, пожарной охраны в осуществлении их функций, в подборе кандидатур на должность участковых милиционеров, • предоставляют участковому инспектору милиции помещение для проведения приема граждан; 	<ul style="list-style-type: none"> • участвуют в мероприятиях по охране общественного порядка; • принимают меры по обеспечению противопожарной безопасности; • решают вопросы предупреждения чрезвычайных ситуаций и защиты населения в случае их возникновения 	<p>оказывают содействие органам милиции, ГИБДД, пожарной охраны в осуществлении их функций;</p>
	<p>производят, в соответствии с законодательством, нотариальные действия;</p>	<p>совершают нотариальные действия в соответствии с законодательством;</p>
<p>осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, поддержанием порядка, обеспечение деятельности муниципальных предприятий, учреждений, организаций; организует проведение противопожарных мероприятий;</p>		

организуют подготовку и проведение собраний (сходов) граждан;		
содействуют правоохранительным органам в осуществлении контроля за соблюдением населением паспортно - визового режима, а также производят оформление документов на регистрацию граждан, проживающих в населенных пунктах сельсовета и прибывающих на подведомственную территорию;	ведут регистрационный учет граждан	
осуществляют учет избирателей, проживающих на территории сельсовета, и представляет в Администрацию г. Боровичи и Боровичского района сведения о движении избирателей; содействуют работе участковых избирательных комиссий при проведении выборов, референдумов;		
ведут похозяйственные книги, составляют ежегодный отчет о наличии скота в хозяйствах граждан, численности населения, наличии жилого фонда;		
		предъявляют в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов органов государственного управления, предприятий, организаций, учреждений, нарушающих права территориальных подразделений, а также права и законные интересы граждан, проживающих на данной территории.
выдают гражданам справки, удостоверяющие личность, семейное, имущественное положение, другие справки, предусмотренные законодательством;	организуют запись актов гражданского состояния	выдают гражданам справки, удостоверяющие личность, семейное, имущественное положение и другие предусмотренные законодательством;
организуют работу старост сельских населенных пунктов;		
осуществляют первичный воинский учет граждан, проживающих на территории сельсовета, оповещение граждан о вызовах военного комиссариата и обеспечение их своевременной явки;	обеспечивают призыв на военную службу и ведение воинского учета	
производят регистрацию актов гражданского состояния и нотариальные действия в соответствии с действующим законодательством;		
осуществляют предусмотренные законодательством мероприятия по гражданской обороне, мобилизационной подготовке, бронированию на период мобилизации, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.		
осуществляют предусмотренные законодательством мероприятия по гражданской обороне, мобилизационной подготовке, бронированию на период мобилизации, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.		
рассматривают иные вопросы, отнесенные законодательством к их ведению		

Приложение 6.2 Численность работников местных администраций в муниципальных образованиях поселенческого типа Калужской и Тюменской области

<i>Название муниципалитета</i>	<i>Регион</i>	<i>Численность населения, тыс. чел.</i>	<i>Численность работников местной администрации, чел.</i>	<i>Численность работников органов местного самоуправления на 1 тыс. человек, чел.</i>
Княжевский сельсовет	Тюменская обл.	0.5	6	12.0
Нижнепышминский сельсовет	Тюменская обл.	1.1	6	5.5
Бебелевский сельсовет	Калужская обл.	1.1	5	4.5
Каменский сельсовет	Тюменская обл.	1.6	6	3.8
Андреевский сельсовет	Тюменская обл.	1.7	8	4.7
Угорская волость	Калужская обл.	2.5	18	7.2
Кулаковский сельсовет	Тюменская обл.	3.1	11	3.5
Червишевский сельсовет	Тюменская обл.	4.8	13	2.7
пгт. Детчино	Калужская обл.	5.6	14	2.5
пгт. Полотняный Завод	Калужская обл.	5.6	10	1.8
г. Жиздра	Калужская обл.	6.0	10	1.7
Каскаринский сельсовет	Тюменская обл.	7.9	16	2.0
г. Ермолино	Калужская обл.	11.0	14	1.3
пгт. Воротынок	Калужская обл.	11.7	16	1.4
г. Кременки	Калужская обл.	12.4	17	1.4
г. Белоусово	Калужская обл.	12.6	10	0.8
г. Сосенский	Калужская обл.	14.5	19	1.3
пос Боровский	Тюменская обл.	15.5	23	1.5
г. Кондрово	Калужская обл.	17.4	15	0.9
г. Козельск	Калужская обл.	20.7	12	0.6
г. Балабаново	Калужская обл.	21.8	32	1.5
г. Малоярославец	Калужская обл.	30.4	48	1.6

Приложение 6.3 Характеристика районных муниципалитетов Новгородской области в 2002 г.

	Доля городского населения в общей численности населения района (%)	Жилищный фонд в ТСЖ и ЖСК (тыс. м ²)	Число частных предприятий, оказывающих услуги ЖКХ (шт.)	Изменение числа школ(шт.)	
				начальных	основных
Батецкий район	0.0			-2	
Боровичский район	74.9	51.0	7	1	-5
Валдайский район	62.7	8.8			-1
Волотовский район	0.0				
Демянский район	35.5				
Крестецкий район	65.4				
Любытинский район	57.8			-1	-1
Маловишерский район	75.7		1	-1	
Маревский район	0.0				
Мошенской район	0.0			-1	-1
Новгородский район	33.6		2	-1	1
Окуловский район	70.8			-1	-1
Парфинский район	48.1		4	-1	
Пестовский район	67.2			-1	
Поддорский район	0.0			1	-1
Солецкий район	64.8			-1	-1
Старорусский район	70.4	31.8	3	-4	
Хвойнинский район	38.6				
Холмский район	55.6			-2	-1
Чудовский район	74.9			1	-1
Шимский район	29.6				

Источник: данные о численности населения Госкомстата России за 2001 г., данные о числе учреждений образования Администрации области,

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В начале исследования анализ основных аргументов, используемых для обоснования выбора той или иной модели территориальной структуры местного самоуправления в международной практике и в российских регионах, а также наиболее актуальных вопросов, связанных с проведением реформы местного самоуправления в соответствии с новой редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», позволил сформулировать ряд гипотез. В ходе исследования данные гипотезы проверялись с использованием методов как количественного, так и качественного анализа. По результатам исследования некоторые гипотезы подтвердились, некоторые предположительно оказались ошибочными, по ряду гипотез имеется неоднозначная информация и они требуют дальнейшей проверки.

Гипотеза 1 о наличии как объективных, так и субъективных факторов при выборе территориальной структуры в том или ином регионе проверялась в ходе количественного анализа. При этом не удалось выявить никаких линейных зависимостей территориальной структуры от объективных характеристик ситуации, сложившейся в регионе. Более сложные методы анализа позволили выявить нелинейную, косвенную зависимость данного параметра от плотности населения и финансового состояния региона. Отсутствие четко выраженных критериев выбора территориальной модели проявлялось и в ходе изучения ситуации в пилотных регионах, когда низкой плотностью населения в Тюменской области объясняли выбор поселенческой модели, а в Новгородской области – районной. Таким образом, можно предположить, что субъективные факторы играют более значимую роль при выборе территориальной модели организации местного самоуправления, чем объективные условия.

Гипотеза 2 о возрастании потенциала местного самоуправления при приближении муниципальной власти к базовому, поселенческому уровню проверялась в ходе изучения ситуации в пилотных регионах и не нашла своего подтверждения в ходе исследования. Данный вывод является достаточно нетривиальным, поскольку сформулированная гипотеза отражала общераспространенное мнение и существенно влияла на определение путей проведения муниципальной реформы. Тем не менее, в ходе проведенного обследования значительная часть руководителей поселенческих муниципалитетов жаловалась на пассивность населения и его отчужденность от местной власти. Не было выявлено ни одного примера успешной реализации проектов, организованных по инициативе граждан. Причем пассивность жителей проявлялась не только в повседневной жизни, но и в кризисных ситуациях.

В то же время яркие примеры развития местного самоуправления были выявлены на уровне сельсоветов в рамках районной модели в тех районах, которые проводят политику децентрализации и предоставляют сельсоветам достаточно широкие полномочия без получения ими формального статуса муниципальных образований. К ним относятся: организация реально действующих добровольных пожарных дружин, финансируемых за счет средств самообложения; ремонт дороги с привлечением финансовых и организационных ресурсов местного сообщества; оперативная ликвидация аварии в системе водоснабжения на средства, взятые займы у населения. В рамках самоуправления решаются и некоторые хозяйственные вопросы: найм пастуха, передел сенокосов, порядок вспашки огородов с использованием совместно содержащейся лошади и т.п.

Представляется, что объяснение выявленного в ходе исследования парадокса связано с особенностями организации муниципальной власти в целом, но в первую

очередь с регулированием финансово-экономических основ муниципальной деятельности. В поселенческих муниципалитетах, где есть муниципальный бюджет, а также административный аппарат для исполнения муниципальных функций, население не чувствует необходимости в самоорганизации для решения местных проблем. В то же время для местной власти наиболее важным оказывается не опора на самодеятельность населения, а способность успешно лоббировать свои интересы в региональных структурах. Отсутствие такой важнейшей формы участия в управлении, как финансирование предоставления муниципальных услуг за счет местных налогов, неизбежно приводит к отчуждению жителей от местной власти, их потребительскому отношению к местному бюджету, на формирование которого они не оказывают никакого существенного влияния. В то же время сельсоветы вынуждены выполнять достаточно широкий круг полномочий при минимальных финансовых и административных ресурсах. Население в этой ситуации гораздо в меньшей степени рассчитывает, что его проблемы будут решены без его участия, а власти не на что больше опереться, кроме как на самоорганизацию жителей.

Проверка гипотезы 3 о зависимости численности управленческого персонала от территориальной структуры, объясняемой тем, что в данной сфере проявляется эффект масштаба, осуществлялась как количественными методами, так и в ходе анализа ситуации в пилотных регионах, и дала смешанные результаты:

- Выявлены явные признаки наличия экономии на масштабе при анализе численности административно-управленческого персонала в поселенческих муниципалитетах Тюменской и Калужской областях, а также при изучении последствий перехода от поселенческой к районной модели в Тюменской области. В последнем случае наблюдался рост расходов на управление на муниципальном уровне (где была уменьшена численность АУП в поселениях, но были созданы районные администрации), снижение соответствующих расходов на региональном уровне (где были ликвидированы территориальные органы государственного управления на уровне районов) и общая экономия по расходам на управление по региону в целом.
- Регрессионный анализ выявил тенденцию к меньшей доли расходов на АУП в муниципальных бюджетах в условиях поселенческой модели и большей – при двухуровневой модели с бюджетами на обоих уровнях. В то же время анализ доли управленческих расходов в консолидированном региональном бюджете не дал однозначных результатов. В 2000-2001 годах не выявлено какой-либо зависимости доли управленческих расходов от территориальной структуры. Результаты анализа по 2002 году подтверждают гипотезу о наличии экономии на масштабе в данной сфере.
- В Калужской области сравнение расходов на управление в муниципалитетах районного уровня и районах с двухуровневой структурой выявило лучшие результаты по двухуровневой, чем по районной модели. Подобный вывод, противоречащий результатам количественного анализа, может быть объяснен тем, что в Калужской области поселенческие муниципалитеты создавались на добровольной основе там, где для этого складывались организационные и финансовые предпосылки. Это позволило задействовать дополнительные факторы повышения эффективности управления, не связанные с экономией на масштабе.

Гипотеза 4 о связи территориальной структуры с объемом полномочий на муниципальном уровне проверялась в ходе количественного анализа. Результаты регрессионного анализа продемонстрировали существенное влияние районной модели

на повышение и поселенческой - на снижение индекса децентрализации. Причем в рамках районной структуры повышение коэффициента децентрализации в основном происходит за счет большей децентрализации расходов на образование, а в рамках поселенческой модели его снижение определяется более высокой степенью централизации расходов на ЖКХ и образование на региональном уровне. При этом территориальная структура не оказывает влияния на распределение расходов на здравоохранение между региональным и муниципальным уровнем, что вполне объяснимо с учетом того, что значительная часть этих расходов финансируется из ФОМС. Интересно, что не выявлено влияние двухуровневой структуры на повышение децентрализации полномочий. В среднем по регионам с двухуровневой структурой с бюджетами на обоих уровнях децентрализация в жилищно-коммунальном хозяйстве и образовании несколько ниже, чем в регионах с районной структурой и двухуровневой структурой без бюджетов на поселенческом уровне (что, как уже указывалось выше, сопровождается более высокими расходами на управление).

Гипотеза 5 о больших возможностях муниципалитетов на районном уровне воздействовать на экономическое развитие проверялась в ходе анализа ситуации в пилотных регионах. Получены достаточно серьезные свидетельства в пользу данной гипотезы. Выявлены случаи как позитивного, так и негативного воздействия районных администраций на экономическое развитие. Позитивные примеры связаны с активной политикой привлечения инвестиций (подготовка инвестиционных площадок, грамотная политика распространения информации), мерами по снижению административных барьеров для бизнеса, развитием межрегиональной кооперации. На районном уровне, как правило, существуют более квалифицированные кадры для решения этих задач, и, кроме того, район рассматривается как более «весомый» партнер при организации сотрудничества. Негативные примеры связаны с торможением процессов смены собственника крупных предприятий и предъявлением непомерных требований к инвесторам. Выявлены также отдельные случаи позитивного воздействия на перспективны экономического развития на уровне поселений («экономическое чудо» в поселке Детчино Калужской области).

В целом, исходя из проведенного исследования, можно сделать вывод, что если районные власти сознательно ставят задачу создания благоприятных условий для бизнеса, для ее решения у них есть более широкие возможности, чем на уровне поселений. Однако если такая задача не ставится, наличие районной власти может даже тормозить экономическое развитие, не позволяя использовать потенциал поселенческой модели, связанный с ее близостью к людям и необходимостью ориентироваться на их интересы.

В ходе проверки гипотез 6 и 7 выяснилось, что, наряду со структурой муниципальных образований, на механизмы предоставления муниципальных услуг и проведение структурных реформ на местном уровне влияют также другие факторы, среди которых важнейшими являются:

- политика областной администрации;
- городской или сельский характер населенных пунктов вне зависимости от того, в рамках какой модели территориальной модели они функционируют.

Так, наиболее активно структурные реформы протекают на высокоурбанизированных территориях, в сельской местности реформирование идет очень вяло, а направления возможных преобразований не всегда понятны даже на концептуальном уровне. Так, в ходе исследования не выявлено ни одного эффективного механизма организации предоставления услуг ЖКХ за пределами

городских поселений. Тем не менее факторы, связанные с территориальной структурой, также играют определенную роль.

В ходе исследования не подтвердилось широко распространенное представление, что поселенческий принцип во всех случаях ведет к приближению предоставления услуг к населению, а районная модель – к уменьшению их доступности. Организация услуг, при которой работа с населением рассредоточена по территории района, а остальные функции сконцентрированы в одном центре, позволяет решать эту проблему. В то же время поселенческие муниципалитеты не всегда в состоянии обеспечить предоставление полного комплекса муниципальных услуг.

Наиболее явные факторы, тормозящие проведение структурных реформ, проявляются на поселенческом уровне применительно к реформе ЖКХ. Основные из них сводятся к следующим:

- муниципальная власть на поселенческом уровне близка к людям, напрямую зависит от населения, а потому не хочет идти на непопулярные меры: повышать тарифы и платежи населения за услуги ЖКХ, проявлять жесткость по отношению к неплательщикам и т.п.;
- на поселенческом уровне часто не хватает квалифицированных кадров для грамотного формирования тарифов, проведения политики ресурсосбережения и т.п.;
- распыление бюджетных средств приводит к невозможности обеспечить нормальное финансирование капитальных расходов;
- узость рынка создает проблемы с привлечением частных подрядчиков.

В ходе исследования удалось в определенной степени подтвердить наличие данных факторов и их воздействие на ход реформы ЖКХ. Однако, с одной стороны, действие этих факторов не универсально, а, с другой стороны, их отсутствие не гарантирует ускорения реформ. В рамках районной структуры снимается часть объективных ограничений на проведение преобразований ЖКХ, свойственных поселенческой модели, однако это не значит, что реформа ЖКХ во всех случаях осуществляется более успешно. Так, в Тюменской области переход от поселенческой к районной модели сопровождался существенным прорывом в проведении преобразований, однако это происходило на фоне значительной активизации политики содействия реформам со стороны областной администрации. В то же время в Новгородской области, где господствует районная модель, реформа ЖКХ идет достаточно медленно.

Список литературы

- Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М. 2000.
- Берр Х. Местное самоуправление в Германии на примере Земли Бавария (ФРГ) // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / под общей редакцией Э. Маркварта, Москва, 2002.
- Вопросы законодательного обеспечения территориальной организации местного самоуправления/ Под. ред. Мокрого С.// Аналитический вестник, М.: Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, 2002, №8
- Гаврилец Ю.Н. Некоторые вопросы количественного изучения социально-экономических явлений // Экономика и математические методы, 1969, т. V, вып. 5.
- Глазычев В. Глубинная Россия: 2000-2002. – М.: Новое издательство, 2003.
- Доугерти К. Введение в эконометрику. М.: ИНФРА-М, 1997
- Дробышевский С., Днепровская С., Изряднова О., Левченко Д., Ледерман Л., Мальгинов Г., Турунцева М., Хобсон М. [Инвестиции: региональный аспект](#), М.: ИЭПП, 2002
- Замотаев А., Маркварт Э., Клименко О. Комментарий законодательства Российской Федерации о территориальной организации местного самоуправления // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / под общей редакцией Э. Маркварта, Москва, 2002.
- Китчен Г. (2003) Реструктуризация муниципалитетов: можно ли извлечь уроки из опыта Канады? Тезисы доклада в Институте Экономики Переходного Периода - Москва, Россия, 25 сентября 2003 года
http://www.iet.ru/confer/restr_09_03/RestMunic.pdf
- Кульбак С. Теория информации и статистика. — М.: Наука, 1967.
- Маркварт Э. Территориальная организация местного самоуправления, или О типах и уровнях // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / под общей редакцией Э. Маркварта, Москва, 2002.
- Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Турунцева М.Ю., Гонтмахер А.Е., Кузнецов Б.В.. [Проблемы корпоративного управления в России и регионах](#), М.: ИЭПП, 2002
- Стародубровская И. и др. Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований, М.: ИЭПП, 2003
- Фадеев В. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации – Серия «Региональное управление и местное самоуправление», М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 1996
- Юдин А.Д. О выделении существенных связей в многомерной случайной величине // Модели социально-экономических процессов и социальное планирование. — М.: Наука, 1979.
- Anderson W. (1925) American City Government, New York.
- Bish R. (1996) “Amalgamation: Is It a Solution?” a paper prepared for Local Government Institute, Victoria, March 1996
- Bish R. (1999a) “Regional District Review – 1999: Issues and Interjurisdictional Comparisons”, a paper prepared for Local Government Institute, Victoria, September 1999
- Bish R. (1999b) “Local Government Service Production in the Capital Region”, a paper prepared for Local Government Institute, Victoria, April 1999
- Bish R. (2001) Local Government Amalgamations. Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First/ C.D. Howe Institute Commentary No. 150 March

- Boyne G. (1992) Local government Structure and Performance: Lessons from America, *Public Administration*, Autumn, pp. 333-357.
- Byrne S. (1999) One tier government means business, experts say, *Centretown News*, October 15th
- Chandler J. (1994) Rational Choice and Urban Politics. Public Choice and Local Government Reform: Contrasts between Britain and the United States, *Contemporary Political Studies*, Vol.1
- Dahl, R., and Tufte, E.R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Goldsmith, M., and Rose, L. (2000). "Constituency, Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK". Paper presented at the IPSA World Congress, Quebec, Canada, 1–5 August 2000.
- Greene W. (2000) *Econometric Analysis*, Prentice-Hall, Inc. Upper Saddle River, New Jersey
- Horvath T. (2000) "Introduction" in Horvath T. (ed.) *Decentralization: Experiments and Reforms*, OSI/LGI.
- Keating, M. (1995). "Size, Efficiency and Democracy: Consolidation. Fragmentation and Public Choice". In Judge, D., Stoker, G., and Wolman, H. (Eds.). *Theories of Urban Politics*. London–Thousand Oaks–New Delhi: Sage.
- Kitchen Harry (2002) *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*, Canadian Tax Foundation, Toronto
- Norton A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government. A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Sanction A. (2002) "Signs of Life? The Transformation of Two-Tier Metropolitan Government" in Andrew C., Graham K., Philips S. (eds.) *Urban Affairs. Back on the Political Agenda* ed. by, McGill-Queen's University Press, Canada
- Slack Enid (2001) "Fiscal Aspects of Alternative Methods of Governing Large Metropolitan Areas", a paper prepared for the World Bank Institute, Washington, D.C., October 2001
- Swianiewicz P. (2002a) "Size of Local government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework" in Swianiewicz P. (ed.) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, OSI/LGI.
- Swianiewicz P. (2002b) "Is there a Third Road Between Small yet Inefficient and Big yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learned" in Swianiewicz P. (ed.) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, OSI/LGI.

Нормативные правовые акты

Российской Федерации

- Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года)
- Закон РСФСР от 6 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР»
- Закон РФ от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
- Закон РФ от 25 сентября 1997 года №126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»
- Закон РФ от 8 января 1998 года №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»
- Закон РФ от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
- Закон РФ от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Калужской области

- Устав Калужской области (утвержден Постановлением Законодательного Собрания от 27 марта 1996 г. №473);
- Закон Калужской области от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области»,
- Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. №12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти и местного самоуправления Калужской области»
- Закон Калужской области от 27 августа 1996 г. №42 "О местном референдуме в Калужской области"
- Закон Калужской области от 30 ноября 1998 г. №28-ОЗ «О статусе выборного лица местного самоуправления в Калужской области»
- Закон Калужской области от 20 апреля 1999 г. №7-ОЗ «О временных минимальных социальных нормах муниципальных образований Калужской области»
- Закон Калужской области от 20 апреля 1999 г. №11-ОЗ «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований Калужской области, установления и изменения их границ и наименований»
- Закон Калужской области от 24 мая 1999 г. №18-ОЗ «О консультативном опросе граждан в муниципальных образованиях Калужской области»
- Закон Калужской области от 17 декабря 1999 г. № 43-ОЗ "О муниципальных выборах в Калужской области",
- Закон Калужской области от 31 декабря 1999 г. №49-ОЗ «О муниципальной службе в Калужской области»
- Закон Калужской области от 31 декабря 1999 г. № 50-ОЗ «О едином реестре муниципальных должностей и условиях оплаты труда в органах местного самоуправления Калужской области»
- Закон Калужской области от 3 июля 2003 г. №235-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления Калужской области отдельными государственными полномочиями»
- Постановление Губернатора Калужской области от 26 октября 2001 г. №662 «О создании территориального органа исполнительной власти Калужской области»

- Распоряжение Губернатора Калужской области от 29 июня 2000 г. № 153-р «О координационном совете при Губернаторе области по территориальному общественному самоуправлению»
- Закон Калужской области от 8 декабря 1999 г. №39-ОЗ «Об областном бюджете Калужской области на 2000 год»
- Закон Калужской области от 3 марта 2001 г. №18-ОЗ «Об областном бюджете Калужской области на 2001 год»
- Закон Калужской области от 27 декабря 2001г. №90-ОЗ «Об областном бюджете Калужской области на 2002 год»
- Уставы муниципальных образований
- Постановление Главы муниципального образования «Мосальский район» от 7 октября 1998 г. №373 «О Положении об администрациях сельсоветов муниципального образования «Мосальский район»
- Постановление Городской Думы г. Калуга от 29 февраля 2000 г. №49 «Об утверждении положения «О территориальном общественном самоуправлении в г. Калуга»
- Решение Обнинского городского Собрания от 28 декабря 1998 г. №10-07 «Об утверждении положения «О территориальном общественном самоуправлении в г. Обнинске»

Новгородской области

- Устав Новгородской области (утвержден областным законом от 3 сентября 1994 года № 2-ОЗ)
- Областной закон от 7 мая 1996 года № 46-ОЗ «О местном самоуправлении в Новгородской области»
- Областной закон от 2 февраля 1996 года №33-ОЗ «О порядке регистрации уставов муниципальных образований»
- Областной закон от 5 июля 1996 года №58-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями установления дополнительных льгот по уплате государственной пошлины для отдельных плательщиков»
- Областной закон от 11 июля 1996 года №69-ОЗ «О выборах глав местного самоуправления»
- Областной закон от 10 февраля 1997 года №10-ОЗ «О реестре муниципальных должностей в Новгородской области»
- Областной закон от 16 октября 1997 года №122-ОЗ «О муниципальной службе в Новгородской области»
- Областной закон от 10 февраля 1998 года №11-ОЗ «Об исчислении стажа государственной службы областных государственных служащих и стажа муниципальной службы муниципальных служащих в Новгородской области»
- Областной закон от 30 сентября 1998 года №36-ОЗ «О территориальном общественном самоуправлении в Новгородской области»
- Областной закон от 3 ноября 1998 года №43-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по определению перечня отдаленных и труднодоступных местностей (кроме городов, районных центров, поселков городского типа), в которых юридические и физические лица могут осуществлять денежные расчеты с населением без применения контрольно-кассовых машин»
- Областной закон от 3 марта 1999 года № 56-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции»

- Областной закон от 27 сентября 1999 года № 91-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по определению доли муниципального жилищного фонда для продажи»
- Областной закон от 09 ноября 1999 года № 97-ОЗ "О наделении органов местного самоуправления полномочиями по присвоению звания «Ветеран труда»
- Областной закон от 10 ноября 2000 года №149-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления области полномочиями по установлению порядка определения прилегающих территорий, на которых ограничивается розничная продажа спиртных напитков
- Областной закон от 7 февраля 2000 года №108-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Новгородской области»
- Областной закон от 10 мая 2001 года №189-ОЗ «О бюджетном процессе в Новгородской области»
- Областной закон от 13 декабря 2001 года №9-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления полномочиями по созданию бюро государственной службы медико-социальной
- Постановление от 26 февраля 1997 года №87 «Об образовании совета глав администраций сельсоветов, поселков при Губернаторе области»

Тюменской области

- Устав Тюменской области (принят Тюменской областной Думой 30 июня 1995 года)
- Закон Тюменской области от 6 декабря 1995 года №16 «О местном самоуправлении»
- Закон Тюменской области от 26 декабря 1995 года №20 «О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Тюменской области» (утратил силу)
- Закон Тюменской области от 4 ноября 1996 года №53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 20 февраля 1996 года №26 «О порядке осуществления права законодательной инициативы в Тюменской областной Думе представительными органами местного самоуправления»
- Закон Тюменской области от 28 октября 1996 года №50 «Об утверждении границ и состава территорий муниципальных образований в Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 5 февраля 1997 года №69 «Об основах муниципальной службы в Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 25 июля 1997 года №101 «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями» (действие закона в части регулирования предметов совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований приостановлено областным законом от 27 февраля 1998 года №8)
- Закон Тюменской области от 25 июля 1997 года №102 «О статусе главы муниципального образования в Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 6 февраля 1997 года №70 «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 11 ноября 1998 года №59 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере использования лесов»
- Закон Тюменской области от 15 февраля 1999 года №86 «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Тюменской области»

- Закон Тюменской области от 22 марта 1999 года №92 «О стаже муниципальной службы в Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 22 марта 1999 года №93 «О порядке отзыва выборного лица местного самоуправления в Тюменской области»
- Избирательный кодекс (закон) Тюменской области от 5 ноября 1999 года №140
- Закон Тюменской области от 6 декабря 1999 года №148 «Об областном фонде финансовой поддержки муниципальных образований в Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 16 марта 2001 года №298 «О местном референдуме в Тюменской области»
- Закон Тюменской области от 12 октября 2001 года №426 «О бюджетном процессе в Тюменской области»
- Законы Тюменской области «Об областном бюджете» на 2000, 2001, 2002, 2003 гг.
- Законы Тюменской области о создании объединенных муниципальных образований – районов и установлении их границ (2001 год)
- Законы Тюменской области о наделении органов местного самоуправления объединенных муниципальных образований – районов отдельными государственными полномочиями (2002 год)
- Закон Тюменской области от 7 октября 2002 года №72 «О наделении органов местного самоуправления отдельными нотариальными действиями по совершению нотариальных действий»
- Постановление Администрации Тюменской области от 4 января 1994 года №3 «О местном самоуправлении на территории области»
- Постановление Губернатора Тюменской области от 7 декабря 1998 года «Об областной программе государственной поддержки развития местного самоуправления»
- Постановление Губернатора Тюменской области от 7 декабря 1998 года №226 «О реорганизации структуры Комитета по местному самоуправлению и муниципальной реформе»
- Постановление Губернатора Тюменской области от 5 февраля 2002 года №31 «О ликвидации Комитета по местному самоуправлению Тюменской области»