

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Усиление роли территорий, повышение их ответственности за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития. Поэтому конституционное разделение исполнительной власти в России на два вида – государственное управление и местное самоуправление – имеет своей целью создание условий для привлечения широких слоев общества к решению разнообразных вопросов местного значения. Местное самоуправление следует рассматривать «в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению», способной обеспечить «защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории»¹.

Реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровня, тем самым способствуя его эффективности. Основными аргументами в пользу развития и укрепления местного самоуправления как института власти выступают:

1. Эффективность в решении местных задач в связи со способом формирования власти и знанием местной специфики.

2. Ответственность главы муниципалитета перед избравшим его населением.

3. Близость к населению, адресность и конкретность характера власти.

4. Государственное значение, определяемое местом этого института в структуре властных отношений в стране.

Вопросам местного самоуправления в России сегодня уделяется повышенное внимание, они выдвигаются на первый план. Главная причина, которая лежит в основе этого явления, – настоятельная необходимость в преобразовании всей системы управления российским обществом, и прежде всего в реформе территориального управления, с целью существенного повышения его эффективности и улучшения на этой основе качества жизни населения.

Местное самоуправление на территории Вологодской области осуществляется в соответствии с Уставом области и уставами муниципальных образований, разработанными на основе Конституции РФ и действующего закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Основными принципами местного самоуправления в Вологодской области являются:

⇒ соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

Работа ведется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 04-02-00251а).

¹ Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370.



Ускова

Тамара Витальевна – к.э.н., научный сотрудник, и.о. зав. отделом ВНКЦ ЦЭМИ РАН.



Амелин

Дмитрий Евгеньевич – аспирант ВНКЦ ЦЭМИ РАН.



Кольев

Александр Анатольевич – аспирант ВНКЦ ЦЭМИ РАН.

- ⇒ признание собственных полномочий местного самоуправления;
- ⇒ организационная независимость местного самоуправления, его органов;
- ⇒ взаимодействие с органами государственной власти при осуществлении общих задач и функций;
- ⇒ самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий при решении вопросов местного значения;
- ⇒ ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед местным сообществом;
- ⇒ гласность в работе органов и должностных лиц местного самоуправления;
- ⇒ достаточность материальных и финансовых ресурсов для осуществления предусмотренных законом функций местного самоуправления;
- ⇒ многообразие форм организации местного самоуправления;
- ⇒ самостоятельность определения структуры органов местного самоуправления;
- ⇒ экономическая и финансовая самостоятельность местного самоуправления;
- ⇒ государственная поддержка местного самоуправления;
- ⇒ государственный контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий, а также за исполнением федерального и областного законодательства².

В целом для Вологодской области характерна одноуровневая структура муниципальных органов власти. Органы местного самоуправления сформированы на базе крупных городов (Вологда, Череповец) и 26 муниципальных районов в соответствии с традиционным административно-территориальным делением области. Они обладают бюджетными правами в рамках, определенных федеральным законодательством. Это так называемая *районная модель* территориальной организации местного самоуправления. На уровне ниже районного сформированы исполнительные органы субмуниципального управления: местные администрации, комитеты сельского самоуправления и т.п., входящие в состав исполнительного органа власти районного уровня.

Согласно законодательству муниципальные образования решают вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, что невозможно без самостоятельной финансово-экономической базы, главным звеном которой выступают *местные бюджеты*.

Однако собственных доходов для финансирования в полном объеме расходов, связанных с осуществлением возложенных обязанностей, у большинства муниципалитетов недостаточно. Так, доля собственных средств в местных бюджетах только пяти муниципальных образований Вологодской области составляет более 80%. Это города Череповец и Вологда, Кадуйский и Вытегорский районы (табл. 1).

Таблица 1

Дифференциация муниципальных образований по доле собственных доходов в местном бюджете (2002 г.)^{*}

Доля собственных доходов в местном бюджете			
Более 80%	От 80 до 60%	От 60 до 40%	Менее 40%
г. Череповец г. Вологда Кадуйский р-н Вытегорский р-н Тотемский р-н	Шекнинский р-н Грязовецкий р-н Череповецкий р-н Великоустюгский р-н Нюксенский р-н Бабаевский р-н	Сокольский р-н Вологодский р-н Белозерский р-н Сямженский р-н Бабушкинский р-н Вашкинский р-н Харовский р-н Чагодощенский р-н Кирилловский р-н Вожегодский р-н Кичм.-Городецкий р-н	Никольский р-н Верховажский р-н Устюженский р-н Тарногский р-н Междуреченский р-н Усть-Кубинский р-н

* Муниципальные образования перечислены в порядке убывания доли.

² Устав Вологодской области от 13.1.0.2001 № 716-ОЗ.

Еще в шести достаточно обеспеченных районах эта величина составляет 60 – 80% (Шекснинский, Грязовецкий, Череповецкий, Великоустюгский, Нюксенский и Бабаевский). В 17 из 28 муниципальных образований доля собственных доходов в местных бюджетах составляет менее 60%, причем в шести районах – менее 40%. Наиболее проблемными в

этом плане являются Никольский, Верховажский, Устюженский, Тарногский, Междуреченский и Усть-Кубинский районы.

Кроме того, существует большая дифференциация муниципальных образований по доле собственных доходов в местных бюджетах на одного человека (табл. 2).

Таблица 2

Собственные доходы бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя (2002 г.)*

Муниципальное образование	Численность населения, тыс. чел.	Собств. доходы бюджетов в расчете на 1 жителя, руб.	Всего доходов бюджетов в расчете на 1 жителя, руб.
<i>I группа (собственные доходы на 1 жителя более 4 тыс. руб.)</i>			
1. Кадуйский район	18,3	6 555	7 363
2. Город Череповец	322,4	5 923	6 372
3. Город Вологда	303,2	4 893	5 278
4. Тотемский район	27,4	4 531	5 516
5. Нюксенский район	12,9	4 373	6 657
6. Череповецкий район	42,3	4 223	6 009
7. Шекснинский район	31,6	4 140	5 412
<i>II группа (собственные доходы на 1 жителя 3 - 4 тыс. руб.)</i>			
8. Вытегорский район	33,7	3 861	4 409
9. Великоустюгский район	69,1	3 807	5 580
10. Грязовецкий район	42,1	3 437	4 807
11. Вологодский район	47,4	3 383	5 835
12. Бабаевский район	25,7	3 162	5 251
13. Белозерский район	21,2	3 035	5 898
14. Сокольский район	57,4	2 924	4 913
<i>III группа (собственные доходы на 1 жителя 2 - 3 тыс. руб.)</i>			
15. Вашкинский район	10,5	2 716	5 714
16. Сямженский район	11,4	2 602	5 278
17. Чагодощенский район	16,0	2 540	5 715
18. Кирилловский район	18,9	2 428	5 555
19. Бабушкинский район	15,1	2 206	4 503
20. Междуреченский район	7,9	2 146	6 331
21. Харовский район	21,5	2 028	4 346
<i>IV группа (собственные доходы на 1 жителя менее 2 тыс. руб.)</i>			
22. Тарногский район	15,5	1 995	5 500
23. Вожегодский район	20,2	1 944	4 746
24. Устюженский район	20,8	1 846	4 956
25. Верховажский район	16,5	1 845	4 939
26. Кичм.-Городецкий район	23,7	1 765	4 409
27. Никольский район	27,7	1 680	4 242
28. Усть-Кубинский район	10,4	1 463	5 646

* Муниципальные образования перечислены в порядке убывания доли.

Так, все муниципальные образования Вологодской области можно условно разделить на четыре группы:

I группа – собственные доходы местных бюджетов на одного жителя составляют более 4 тыс. руб.;

II группа – 3 - 4 тыс. руб.;

III группа – 2 - 3 тыс. руб.;

IV группа – менее 2 тыс. руб.

Дифференциация муниципальных образований по этому показателю весьма значительна: например, в Кадуйском районе он в 4,5 раза больше, чем в Усть-Кубинском. Средняя бюджетная обеспеченность одного жителя собственными средствами местных бюджетов в IV группе в 2,8 раза меньше, чем в I группе. Это говорит о неравномерности территориального распределения доходных источников

муниципальных образований. Возникающий дефицит компенсируется за счет перечисления средств из других уровней бюджетной системы, прежде всего региональных бюджетов.

Существенное влияние на формирование доходной части местных бюджетов оказывают изменения, происходящие в государственном и региональном бюджетном и налоговом законодательстве. В первую очередь это касается изменений в нормативах отчислений от регулирующих налогов, отмены действия или введения новых налогов. Так, с 2001 г. упразднен налог на содержание жилищного фонда и объектов социальной сферы, платежи по НДС подлежат зачислению в федеральный бюджет в размере 100%. В результате произошла централизация денежных средств в бюджетах вышестоящих уровней. Это привело к снижению финансовых ресурсов местных органов власти.

В то же время бюджетное законодательство закрепляет за местным уровнем власти достаточно большие *расходные* обязательства, включая предоставление таких гарантированных Конституцией услуг общественной значимости, как услуги образования и здравоохранения. Так, в 2002 г. более половины бюджета Грязовецкого района было направлено на содержание этих двух отраслей (40,7% – на образование, 12% – на здравоохранение) [рис. 1]. Кроме того, значительная часть бюджетных средств пошла на содержание жилищно-коммунального хозяйства (22%). Предварительные итоги за 2003 г. показали, что расходы на эти статьи сокращаются, но по-прежнему составляют львиную долю бюджетных затрат (образование – 33,9%, здравоохранение – 10,2%, ЖКХ – 20,15%).

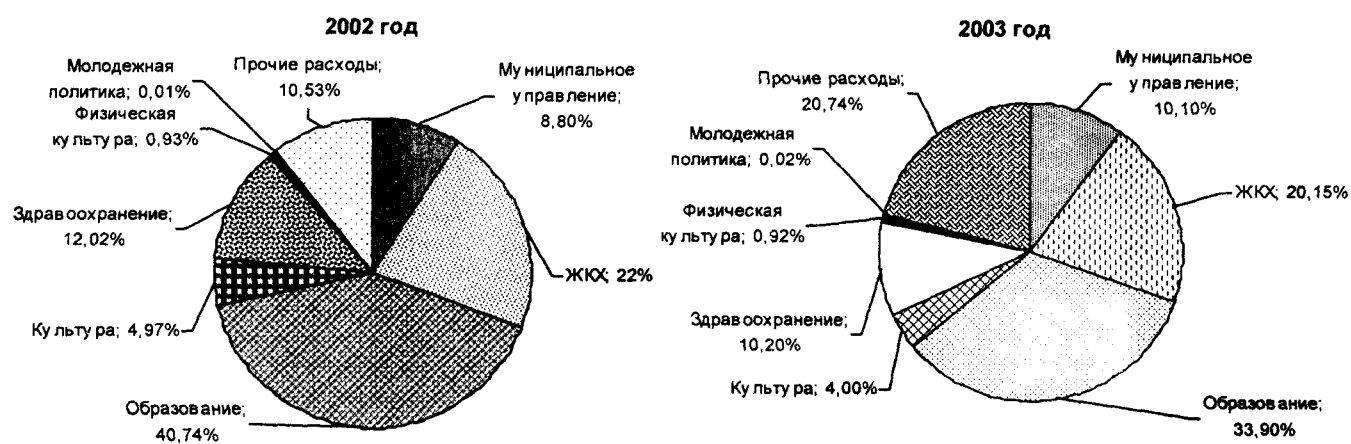


Рис. 1. Динамика расходной части бюджета Грязовецкого района

Аналогичная ситуация характерна и для города Вологды (рис. 2). В 2002 г. расходы бюджета областного центра на здравоохранение и образование составили 45,7%, на ЖКХ и транспорт – 37,7%, что в итоге равно 5/6 всех бюджетных затрат³. В 2003 г. расходы на содержание здравоохранения и образования остались примерно на том же уровне – 45,9%, а ЖКХ и транспорта снизились на 1,8%.

³ Итоги выполнения Программы социально-экономического развития города Вологды на 2001 – 2004 годы за 2003 год / Администрация г. Вологды. – Вологда, февраль 2004.

Несмотря на это, большая часть бюджетных средств (81,8%) по-прежнему идет в эти сферы.

Дополнительной финансовой нагрузкой на бюджеты муниципальных образований являются так называемые «нефинансируемые мандаты», когда передача государственных полномочий местным органам власти осуществляется без предоставления им соответствующих финансовых ресурсов в необходимом объеме. Хотя в настоящее время еще не принят закон о порядке наделения органов само-

управления отдельными государственными полномочиями, основными федеральными законодательными актами, закрепляющими за местными бюджетами дополнительные расходы, являются законы «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имею-

щим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и «Об образовании». Эти законы содержат положения о предоставлении льгот и субсидий на местном уровне отдельным категориям граждан.

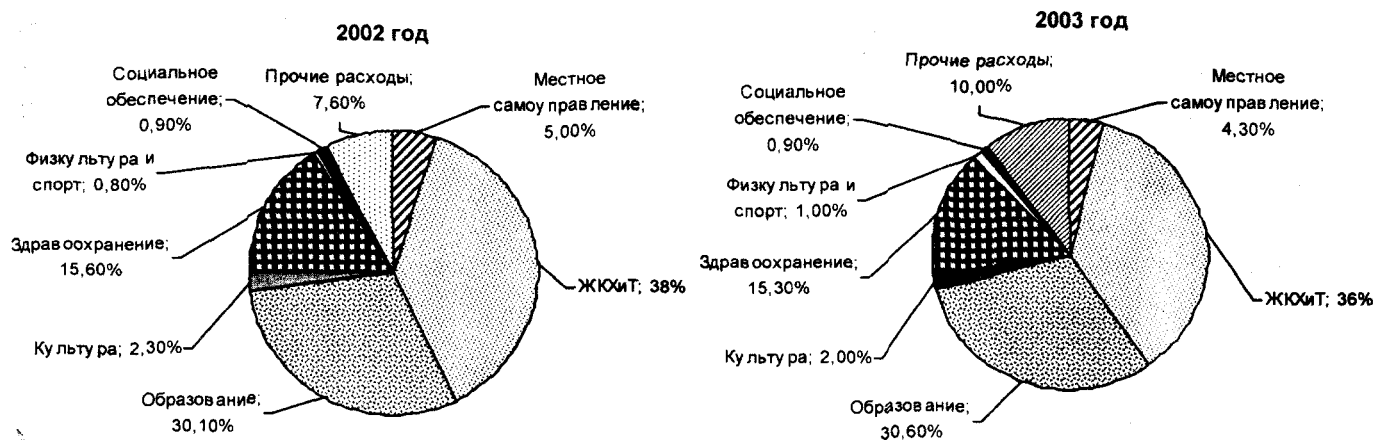


Рис. 2. Динамика расходной части бюджета г. Вологды

Таким образом, в сфере обеспечения финансовыми ресурсами местных бюджетов можно выделить следующие проблемы:

- низкую обеспеченность собственными доходами;
- частое изменение налогового законодательства, ведущее к сокращению доли стабильных доходных источников в пользу федеральных и региональных налогов;
- дотационность бюджетов муниципальных образований;
- несоответствие доходных источников района закрепленным за ним расходным обязательствам;
- возложение на районный бюджет нефинансируемых полномочий.

Сегодня институт местного самоуправления переживает новый этап своего развития, началом которого стало принятие в 2003 г. федерального Закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации».

Новый закон устанавливает единую двухуровневую модель организации местного самоуправления во всех субъектах РФ. Согласно этой модели обязательно формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах. При этом разграни-

чиваются и закрепляются за каждым уровнем полномочия по решению вопросов местного значения. Это позволяет реально приблизить местную власть к населению, обеспечить качественно иной уровень оказываемых населению услуг.

Усиление роли местного самоуправления на поселенческом уровне, безусловно, положительная тенденция. Вместе с тем передача полномочий на места требует наличия соответствующих ресурсов, как материальных, так и нематериальных. А существующая на настоящий момент материальная база муниципальных образований области не позволяет рассчитывать на самостоятельное решение всех вопросов местного значения вновь образованными поселениями.

Закон 2003 г. не устанавливает конкретный перечень налогов, зачисляемых в бюджет того или иного муниципального образования. Предполагается, что конкретный состав доходных источников местных бюджетов будет определен Налоговым кодексом на основании критерия адекватности налоговых доходов расходным обязательствам органов местного самоуправления.

В настоящее время основными доходными статьями районного бюджета являются поступления по налогам на имущество и

прибыль предприятий. Однако у поселений такой налогооблагаемой базы попросту может не быть. Следовательно, необходимо рациональное распределение налоговых доходов в бюджеты поселений и района. Правительство РФ предложило в качестве источников доходов местных бюджетов закрепить:

- часть налога на доходы физических лиц – 30% (из них половина – в бюджеты районов, половина – в бюджеты поселений);
- единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной схемы налогообложения – 60% (из них 30% – в бюджеты районов и 30% – в бюджеты поселений);
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 60% (поровну в бюджеты районов и поселений);
- единый сельскохозяйственный налог – 60% (из них 30% – в бюджеты районов и 30% – в бюджеты поселений);
- налог на имущество физических лиц (в бюджеты поселений);
- налог на рекламу – 100% (в бюджеты районов) [табл. 3].

Таблица 3

Предполагаемые источники налоговых доходов местных бюджетов*

Наименование налога	Доля налога, поступающая в бюджет	
	района	поселения
Налоги на доходы физических лиц	15%	15%
Единый налог, взимаемый по упрощенной схеме налогообложения	30%	30%
Единый налог на вмененный доход	30%	30%
Единый сельскохозяйственный налог	30%	30%
Земельный налог		100%
Налог на имущество физических лиц		100%
Налог на рекламу	100%	

*Источник: Голованова Н.В. Финансовые основы функционирования местного самоуправления в России: проблемы и возможности / Центр фискальной политики, 2003.

Увеличение удельного веса местных налогов и сборов, доходов от муниципального имущества, прибыли муниципальных предприятий в общей сумме доходов местных бюджетов открывает перед местными органами власти существенно большие экономические возможности для решения вопросов местного значения, нежели в случае преобладания доходов

от федеральных и региональных налогов и сборов, от безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней и других безвозмездных перечислений.

В то же время в собственности муниципальных образований находятся в основном низкодоходные, убыточные предприятия – затратный жилищный фонд и объекты социальной сферы, т.е. предприятия и учреждения, обслуживающие нужды населения.

Так, имущества не являющегося отстающим Грязовецкого муниципального района (табл. 4), служащего основой для формирования имущества соответствующих поселений, явно недостаточно для решения вопросов местного значения в полном объеме.

Таблица 4

Объекты имущества Грязовецкого муниципального района

Наименование имущества	Количество (единиц)
Учреждения образования	67
Учреждения здравоохранения	51
Учреждения культуры	69
в т.ч. библиотеки	31
Учреждения связи	27
Учреждения торговли	216
Банки	12
Муниципальный транспорт	71

Большинство муниципальных унитарных предприятий, находящихся на территории Грязовецкого района, являются убыточными (табл. 5).

Среди общего количества функционирующих в настоящее время на территории Грязовецкого района частных предприятий только несколько играют существенную роль в наполнении районного бюджета. Среди них промышленные – ООО «Металлресурс», ЗАО АРЗ «Грязовецкий», ООО «Монзенский ДОК» и ООО «Монзалестрой»; строительные – ООО «Грязовецкая ПМК» и ОАО «АПСП-4»; транспортное – РАО «Севергазпром» ЛПУ МГ. Остальные предприятия района являются либо убыточными, либо поступающие от них налоговые платежи не играют значительной роли при формировании доходной части районного бюджета (табл. 6).

Убыточность значительной доли частных предприятий района не позволяет рассматривать их в качестве достаточного доходного источника бюджета для большинства поселений района. В то же время Грязовецкий район не является исключением, аналогичная ситуация и в других муниципальных районах области.

Ввиду этого следует признать, что в настоящее время вопрос наличия у муниципалитетов Вологодской области собственной доходной базы является одним из проблемных. Это свидетельствует о невозможности эффективно решения муниципальными образованиями района вопросов местного значения без перераспределения средств между различными уровнями бюджетной системы.

Кроме того, недостаточность собственной экономической базы муниципальных образований повышает значимость партнерства органов самоуправления и частного сектора, направленного на эффективное решение вопросов местного значения и обеспечение устойчивого социально-экономического развития территорий. Одной из предпосылок этого выступает общность интересов органов самоуправления и хозяйствующих субъектов. Предприниматели заинтересованы в расширении производства, сбыта производимой продукции и увеличении прибыли. Интересы органов самоуправления заключаются в обеспечении стабильной наполняемости местных бюджетов за счет налоговых источников и повышении уровня заня-

тости на территории муниципальных образований. В этой связи организация взаимодействия органов самоуправления и хозяйствующих субъектов должна рассматриваться не только и не столько в качестве инструмента для решения текущих задач, а как одна из возможностей повышения экономической самостоятельности и конкурентоспособности муниципалитетов.

Таблица 5

Финансовые результаты деятельности предприятий с долей в их уставном капитале Грязовецкого муниципального района в 2004 г.

Наименование	Доля муниципальной собственности в уставном капитале, %	Балансовая прибыль (убыток) за отчетный период, тыс. руб.
ЗАО ПТК «Северное молоко»	2,3	-766
АООТ МСК «Эллис»	4,94	-
ОАО «Грязовецлен»	7,9	-8
ООО ПЛО «Монзалес»	10,74	-1 579
ООО «Грязовецлес»	25,0	-276
ООО «Монзахлеб»	58,7	-178
МУП Грязовецтепловодэнерго	100	-26
МУП Грязовец-Водоканал	100	-203
МУП Спецкомхоз	100	-147
МУП Заготпромторг	100	-502
МУП Фармация	100	173
МП Электротеплосеть	100	-395
МП Упр. ЖКХ п. Вохтога	100	-6 638

Источник: Анализ исполнения расходной части бюджета Грязовецкого муниципального района / Управление финансов администрации Грязовецкого района. – Грязовец, 2004.

Таблица 6

Финансовые результаты деятельности частных предприятий Грязовецкого муниципального района в 2003 г.

Наименование	Балансовая прибыль (убыток) за отчетный период, тыс. руб.
<i>Промышленность</i>	
ЗАО АРЗ Грязовецкий	1462
ООО Монзенский ДОК	1008
ООО ЛПК Велс	386
ООО Комбинат стройматериалов	601
ОАО Хлебокомбинат	-492
ООО Монзалесстрой	930
Грязовецкая ВК	-95
ООО Металлресурс	2 348
<i>Строительство и транспорт</i>	
ОАО АПС-4	782
Ф-л ИП Белстройтрансгаз	-34 756
ООО СТС	-858
ООО Грязовецкая ПМК	900
ООО Комфорт	-832
Грязовецкая АТП	-137
РАО Севергазпром ЛПУ МГ	8 208

Источник: Сведения о финансовом состоянии организаций Грязовецкого района на 1 апреля 2004 г. / Грязовецкий районный отдел госстатистики. – Грязовец, 2004.