

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНО-КООРДИНАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЦЭМИ РАН

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
НА ПУТИ К РЕФОРМИРОВАНИЮ**

Вологда
2004

Авторский коллектив:

В.А. Ильин (руководитель авторского коллектива)

Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев

Местное самоуправление на пути к реформированию / В.А. Ильин, Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2004. – 28 с.

В работе на примере Грязовецкого района Вологодской области рассматриваются вопросы совершенствования организации местного самоуправления в сельском районе в свете реализации новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Это результаты исследования, охватывающего фактическое положение в местном самоуправлении накануне его реформирования.

Предназначена руководителям и специалистам органов местного самоуправления, а также научным работникам, аспирантам и студентам, изучающим эту проблематику.

К ЧИТАТЕЛЯМ



В России идет сложный процесс перехода на демократические принципы устройства общества и государства. В этой связи актуализируется вопрос об эффективных формах организации местного самоуправления. Являясь первичным звеном демократического устройства, оно создает условия для приближения власти к населению, способствует развитию инициативы и самостоятельности граждан. Вместе с тем, местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. Его исторические традиции возрождаются в

новых условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера.

Принятая в сентябре 2003 г. новая редакция Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает дальнейшее развитие этого института.

Одна из наиболее сложных задач в реализации Закона – реформирование местного самоуправления в сельских поселениях.

Учитывая многолетнее плодотворное сотрудничество по проблемам совершенствования муниципального управления, органы власти Грязовецкого района обратились к руководству ВНКЦ ЦЭМИ РАН с предложением о научно-методическом сопровождении процесса реформирования местного самоуправления.

В данной публикации представлены результаты первого этапа проводимых научных исследований. Однако проблемы, поднятые уже на этом этапе, имеют отношение не только к Грязовецкому району, но и к другим сельским территориям области.

Предложения и рекомендации авторов будут, несомненно, полезны в практическом решении задач совершенствования местного самоуправления на современном этапе.

*В.И. Чирков,
Глава муниципального образования –
председатель Земского собрания
Грязовецкого муниципального района*

1. РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

Трансформация российской общественно-политической и экономической системы прямым образом связана со становлением новой государственности, функционирующей на принципах демократии. Реальная демократия – власть народа, осуществляемая посредством народа и в интересах народа. Поэтому не случайно в большинстве демократических стран обязательным элементом конституционного строя является местное самоуправление. Выступая первичным звеном демократии, местное самоуправление создает необходимые условия для приближения власти к населению, формирует гибкую систему управления, хорошо приспособленную к местным условиям и особенностям, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан.

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» [5].

Развитие местного самоуправления – прогрессивная тенденция, свидетельством тому служит опыт зарубежных стран и российский опыт конца XIX – начала XX вв. 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 руководителя перед избравшим его населением.
3. Близость к населению, адресность и конкретность характера власти.
4. Государственное значение, определяемое местом этого института в структуре властных отношений России.

Становление и развитие местного самоуправления не может рассматриваться и обсуждаться вне контекста всего процесса государственного строительства. Институт местного самоуправления органически связан с государственностью, поэтому его становление должно быть увязано с общим процессом государственного строительства. А с учетом того, что этот институт по существу образует «фундамент» государственного устройства, его следует рассматривать как реальную основу российской государственности. С этой

точки зрения вопросы развития местного самоуправления являются частью общего процесса государственного развития.

Итак, местное самоуправление – одна из фундаментальных основ российской системы народовластия. Оно выступает важнейшей основой конституционного строя Российской Федерации. Являясь публичной властью, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории.

Вместе с тем местное самоуправление – это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. При этом государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного и независимого уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Однако система местного самоуправления – это не государство в государстве: она интегрирована в общую систему управления делами государства и общества, хотя и занимает в ней особое место, обладая определенной автономией. Местное самоуправление представляет собой ту специфическую «ветвь власти», которая на местном уровне, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой – наиболее полно учитывает интересы населения.

Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление. Проводимая государством политика [5] в области развития местного самоуправления, цели и задачи которой представлены на рис. 1, основывается на Конституции Российской Федерации, Европейской Хартии местного самоуправления, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах России.

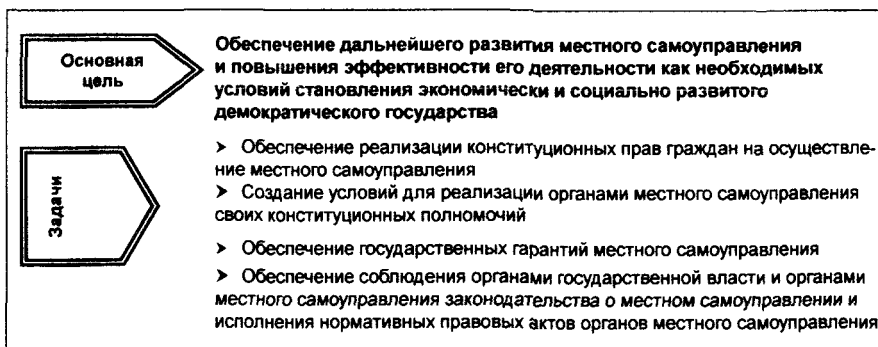


Рис. 1. Цели и задачи государственной политики в области развития местного самоуправления

Она находит свое выражение в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актах в области местного самоуправления. Проводимая государством политика основывается на принципах, важнейшими из которых являются следующие:

- Единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики.
- Комплексный подход к реализации государственной политики.
- Взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики.
- Преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы.
- Всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства.
- Невмешательство органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления.
- Контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

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, имеющей целью существенное повышение эффективности местного самоуправления и улучшение на этой основе качества жизни населения.

Как никогда остро встает вопрос о выборе наиболее эффективных для нашей страны форм самоорганизации и самоуправления населения на местах. От правильности этих форм, без преувеличения, зависит настоящее и будущее страны, так как именно в недрах местного самоуправления, непосредственно опирающегося на инициативу и активность населения в решении актуальных для конкретной территории проблем, кроется потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений, присущих нашему обществу, а также придать дополнительные стимулы для развития российского государства.

Эти и другие проблемы послужили основанием принятия в 2003 г. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон 2003 г.), который вступает в силу с 1 января 2006 г. Реализация основных положений нового закона требует проведения большой подготовительной работы как на уровне региона, так и муниципальных образований. Не являются исключением и муниципальные образования Вологодской области.

2. СТРУКТУРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГРЯЗОВЕЦКОМ РАЙОНЕ

Грязовецкий муниципальный район расположен на юге Вологодской области (рис. 2). Его границы совпадают с границами сельских административных территорий, отделяющих его от Вологодского, Междуреченского, Бабушкинского и Тотемского районов Вологодской области, Первомайского и Любимского округов Ярославской области, Буйского и Солигаличского районов Костромской области.



Рис. 2. Территория Грязовецкого муниципального района Вологодской области

Общая площадь территории района составляет 5029 кв. км (или 3,4 % территории области). В районе проживает 43,8 тыс. человек (3,4% населения области). В состав района входят город Грязовец, поселок Вохтога и 576 населенных пунктов.

Производственный сектор Грязовецкого муниципального района представлен 54 работающими предприятиями, среди которых наибольший удельный вес в выпуске товарной продукции занимают предприятия лесопромышленного комплекса (51,7%) и пищевой промышленности (39,4%) [табл. 1].

На территории района функционирует 270 предприятий торговли. Наибольший удельный вес в общем товарообороте имеют Грязовецкое ГОРПО, ООО «Сантехмонтаж», МП «Заготпромторг», ООО «Продснаб», ООО «Сабрина», ПТК «Северное молоко». Основным предприятием общественного питания является ООО «Общепит».

**Удельный вес отраслей промышленности в выпуске товарной продукции
Грязовецкого муниципального района**

Отрасль промышленности	Удельный вес в выпуске товарной продукции района, %	Крупнейшие предприятия отрасли
Машиностроение	4,8	ЗАО «Грязовецкий авторемонтный завод»
Лесопромышленный комплекс	51,7	ООО ПЛО «Монзалес» ООО «Монзенский ДОК»
Пищевая	39,4	ЗАО ПТК «Северное молоко»
Прочие	4,1	ООО «Грязовецкий комбинат строительных материалов» и др.

Грязовецкий район – один из наиболее крупных в области производителей сельскохозяйственной продукции. Удельный вес района в областном объеме производства валовой продукции сельского хозяйства составляет 6,9%. В составе районного агропромышленного комплекса находятся 17 сельскохозяйственных предприятий, 43 фермерских хозяйства, предприятия перерабатывающей промышленности ЗАО ПТК «Северное молоко» и ОАО «Грязовецлен», обслуживающие предприятия ОАО «Агроснабтехсервис» и АО «Грязовецагрохим»¹.

Местное самоуправление на территории района осуществляется в соответствии с Уставом района, разработанным на основе Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 12 августа 1995 г. (далее – Закон 1995 г.). В настоящее время муниципальный район включает в себя г. Грязовец, являющийся административным центром района, пос. Вохтога и 17 сельских административных территорий.

Необходимость реализации положений нового закона требует от действующих органов местного самоуправления Грязовецкого муниципального района проведения определенной подготовительной работы. Рассмотрим современную организацию местного самоуправления в районе, попытаемся выявить основные проблемы и возможные пути их решения.

Существующая в Грязовецком районе одноуровневая структура организации местного самоуправления отвечает требованиям действующего законодательства и имеет ряд достоинств. Организация централизованного, целенаправленного управления, во-первых, способствует обеспечению сбалансированного развития района в целом, во-вторых, – комплексному решению вопросов районного значения, в-третьих, позволяет создать единую финансовую базу местного самоуправления в виде районного бюджета, в-четвертых, облегчает контроль со стороны государственных органов власти.

¹ Наиболее полно вопросы развития экономики района освещены в книге «Районная экономика: вчера, сегодня, завтра», подготовленной коллективом авторов под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина и главы самоуправления Грязовецкого района В.И. Чиркова [8].

В то же время так называемая районная модель территориальной организации местного самоуправления имеет ряд недостатков. Местные органы власти отдалены от большинства населения района, чем ограничиваются возможности участия граждан в самоуправлении. Кроме того, затруднено самостоятельное решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения отдельных населенных пунктов, входящих в состав района, по причине отсутствия у них собственных ресурсов в виде бюджетов. Достоинства и недостатки современной организации местного самоуправления в районе обобщены в табл. 2.

Таблица 2

**Достоинства и недостатки районной модели территориальной организации
местного самоуправления**

Достоинства	Недостатки
Способствует обеспечению сбалансированного развития района	Ограничены возможности участия граждан в местном самоуправлении, т.к. местные органы власти отдалены от большинства населения района
Способствует комплексному решению вопросов районного значения	
Позволяет создать единую финансовую базу местного самоуправления в виде районного бюджета	Отсутствие у населенных пунктов, входящих в состав района, обособленных бюджетов затрудняет самостоятельное решение ими вопросов непосредственного жизнеобеспечения
Облегчает контроль со стороны государственных органов власти	

Новый закон устанавливает *двухуровневую систему местного самоуправления* в РФ – муниципальные образования формируются на двух территориальных уровнях: поселенческом и районном².

В связи с этим территориальная модель организации местного самоуправления в Грязовецком муниципальном районе должна подвергнуться изменениям в соответствии с требованиями к административно-территориальному делению, устанавливаемыми Законом 2003 г. (табл. 3).

Следовательно, в районе должны быть проведены следующие территориальные преобразования:

- придание статуса городских поселений городу Грязовцу и поселку Вохтога с прилегающими к ним территориями;
- образование сельских поселений на базе существующих сельских административных территорий.

При этом Законом 2003 г. устанавливаются следующие требования к разграничению территории муниципального района между поселениями:

² Исключение составляют внутригородские территории городов федерального значения (ст. 2 Закона 2003 г.)

Особенности формирования муниципальных образований в соответствии с требованиями Закона 2003 г.

Статус муниципального образования	Особенности образования
Городское поселение	В состав входят 1 город или 1 поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями (ст. 11 Закона 2003 г.)
Сельское поселение	В состав входят 1 сельский населенный пункт с численностью населения более 1000 человек и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый
Городской округ	Только для городского поселения при наличии инфраструктуры, необходимой для: <ul style="list-style-type: none"> • самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа (ст. 16 Закона 2003 г.) и осуществления им отдельных государственных полномочий (ст. 11 Закона 2003 г.); • решения органами местного самоуправления прилегающих районов вопросов местного значения муниципального района (ст. 15 Закона 2003 г.) и осуществления ими отдельных государственных полномочий (ст. 11 Закона 2003 г.)
Населенный пункт, не являющийся муниципальным образованием	Только на территории с низкой плотностью населения или труднодоступной территории при численности жителей менее 100 человек (ст. 11 Закона 2003 г.)

- территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли входящих в его состав населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

- территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения;

- территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

- границы населенного пункта, поселения и муниципального района не пересекаются;

- границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей населенных пунктов, входящих в состав поселения.

Наряду с положениями, устанавливающими порядок административно-территориальной организации местного самоуправления в РФ, Закон 2003 г. содержит ряд дополнительных требований к организационным структурам органов местного самоуправления. В настоящее время в систему местного самоуправления Грязовецкого муниципального района в соответствии с Уставом входят:

- Земское собрание (представительный орган), возглавляемое председателем Земского собрания;
- администрация района (исполнительный орган), возглавляемая главой администрации района, и территориальные структурные подразделения администрации района – сельские администрации и администрация п. Вохтога, осуществляющие свою деятельность под руководством глав местных администраций;
- органы территориального общественного самоуправления, осуществляющие свою деятельность на общественных началах: собрания (сходы) граждан, возглавляемые старостами населенного пункта, и комитеты (советы) территориального самоуправления.

Принципиальная схема организации местного самоуправления в Грязовецком муниципальном районе изображена на рис. 3.

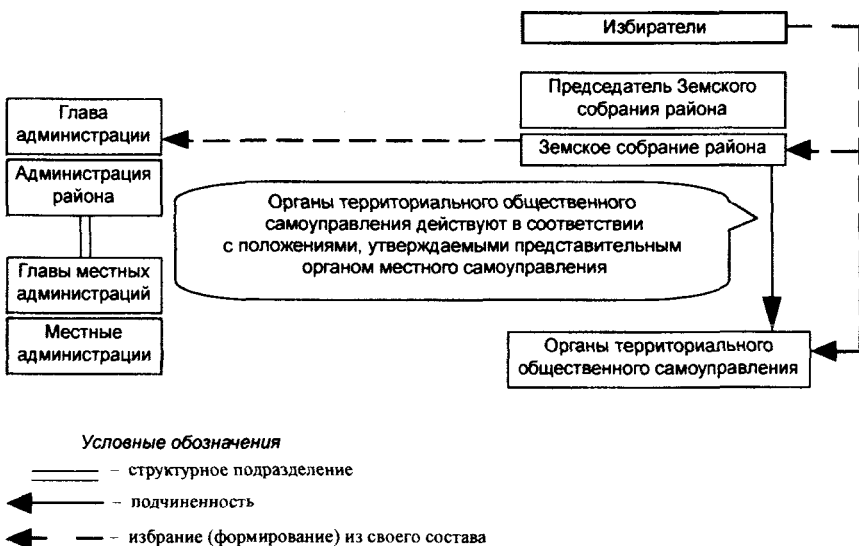


Рис. 3. Организация местного самоуправления в Грязовецком районе

Примечание. Председатель Земского собрания Грязовецкого муниципального района избирается депутатами Земского собрания из своего числа.

Анализ положений Устава Грязовецкого муниципального района, устанавливающих структуру органов местного самоуправления, на предмет соответствия Закону 2003 г. позволил выявить следующие проблемы организации местного самоуправления (табл. 4).

Таблица 4

**Проблемы организации местного самоуправления в Грязовецком районе
и возможные пути их решения в соответствии с требованиями Закона 2003 г.**

Проблемы организации местного самоуправления	Возможные пути решения проблем
1. Глава района не обладает статусом органа местного самоуправления	1. Придание главе района статуса органа местного самоуправления (ст. 34 Закона 2003 г.)
2. Отсутствие контрольного органа в структуре органов местного самоуправления	2. Включение контрольного органа в структуру органов местного самоуправления (ст. 34 Закона 2003 г.)
3. Глава района избирается Земским собранием из своего состава и является главой администрации района	3.1. Изменение порядка избрания главы района. Выборы главы района представительным органом из своего состава должны быть заменены муниципальными выборами (ст. 36, 37 Закона 2003 г.) 3.2. Или глава района должен председательствовать в Земском собрании района, а глава администрации района должен назначаться на должность на контрактной основе (ст. 36, 37 Закона 2003 г.)
4. Возможность совмещения главой района должностей главы администрации района и председателя Земского собрания района	4. Ограничение полномочий главы района, который должен быть либо главой администрации района, либо председательствовать в Земском собрании района (ст. 36 Закона 2003 г.)
5. На территориях района, не обладающих статусом муниципального образования, могут созываться сходы без учета численности жителей, обладающих избирательным правом	5.1. Сходы должны быть организованы только в поселениях (обладают статусом муниципального образования) с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек (ст. 25, 35 Закона 2003 г.) 5.2. В случае если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, превышает 100 человек, в структуру органов местного самоуправления должны входить представительный орган, исполнительно-распорядительный орган, глава муниципального образования, контрольный орган (ст. 34 Закона 2003 г.)
6. Администрация района обладает статусом исполнительного органа местного самоуправления	6. Необходимо придать администрации района статус исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления (ст. 34 Закона 2003 г.)
7. Фактически структура администрации утверждается главой района	7. Структура администрации должна утверждаться представительным органом (ст. 37 Закона 2003 г.)
8. Постановления Земского собрания подписывает его председатель	8. Постановления Земского собрания должны подписываться главой района даже в случае, если он не является председателем Земского собрания (ст. 36 Закона 2003 г.)

Таким образом, требования Закона 2003 г. поставили перед местными органами власти ряд организационных проблем, основными из которых являются:

- формирование на территории района сельских и городских поселений (до конца 2004 г.);
- разработка устава для каждого из поселений (до 1 июля 2005 г.);
- преобразование структуры местных органов власти (до 1 июля 2005 г.).

3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ВНУТРИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конституция РФ (ст.12) гарантирует местное самоуправление, которое самостоятельно в пределах своих полномочий. Современное законодательство относит к ведению муниципальных образований вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. определяет перечень предметов ведения местного самоуправления. Местное сообщество закрепляет своим Уставом список вопросов местного значения.

В список вопросов местного значения Грязовецкого муниципального района входят вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (табл. 5).

Таблица 5

**Вопросы местного значения Грязовецкого муниципального района
в соответствии с действующим Уставом**

№ п/п	Наименование вопросов
1	Принятие и изменение Устава района, контроль за его соблюдением
2	Местные финансы: формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения
3	Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования
4	Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью
5	Содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений
6	Организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования
7	Организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения
8	Охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов милиции, осуществление контроля за их деятельностью
9	Регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований
10	Создание условий для жилищного и социально-культурного строительства
11	Контроль за использованием земель на территории муниципальных образований
12	Регулирование использования водных 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
14	Организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом
15	Муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения
16	Благоустройство и озеленение территории муниципальных образований
17	Организация утилизации и переработки бытовых отходов
18	Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

19	Организация и содержание муниципальных архивов
20	Организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений
21	Создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания
22	Создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальных образованиях
23	Сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности
24	Организация и содержание информационной службы муниципальных образований
25	Создание условий для деятельности средств массовой информации
26	Создание условий для организации зрелищных мероприятий
27	Создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальных образованиях
28	Обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения
29	Участие в охране окружающей среды на территории муниципальных образований
30	Обеспечение противопожарной безопасности в муниципальных образованиях, организация муниципальной пожарной службы

Самостоятельность муниципального образования определяется наличием ресурсов для развития. Экономическую основу местного самоуправления составляют: а) бюджет; б) муниципальная собственность; в) собственная предпринимательская деятельность.

Выполнение функций местного самоуправления не может быть реализовано без самостоятельной финансовой базы. Главным звеном финансовой основы местного самоуправления выступает *местный бюджет*. Его сущность можно определить как целенаправленную, обоснованную деятельность органов местного самоуправления по созданию на основе эффективного использования социально-экономического потенциала территории финансовой базы, достаточной для решения проблем развития муниципального образования в интересах его населения [8].

Грязовецкий муниципальный район имеет собственный бюджет. Утверждение бюджета района и отчет об его исполнении осуществляется Земским собранием. В качестве составной части бюджета района предусматриваются сметы доходов и расходов территорий местных администраций.

Доходы бюджета района формируются за счет следующих источников:

1) собственных доходов, куда входят:

- местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов области в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами, законами области, закрепленными на постоянной основе;
- поступления от приватизации, реализации, сдачи в аренду муниципального имущества;
- поступления от местных займов и лотерей;
- другие средства, образующиеся в результате деятельности органов районного и городского самоуправления.

2) финансовой помощи в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований и др.);

- 3) средств по взаимным расчетам;
- 4) средств внебюджетных и целевых бюджетных фондов.

Наибольшим удельным весом в структуре доходов районного бюджета обладают собственные доходы. В 2002 г. они составили 65,7% бюджета района [7]. Среди доходных источников бюджета главное место занимают поступления по следующим налогам:

- ▶ от подоходного налога с физических лиц (более 25% от общего объема доходов);
- ▶ от налога на имущество предприятий и организаций (5–7%);
- ▶ от налога на прибыль предприятий и организаций (15–18%).

Однако собственных доходов для финансирования в полном объеме расходов, связанных с осуществлением возложенных на муниципалитет обязанностей, не хватает. Возникающий в результате дефицит компенсируется за счет перечисления из других уровней бюджетной системы, прежде всего областного бюджета. Доля этих перечислений в 2002 г. в общей доходной части бюджета района составила 34,3%.

Существенное влияние на формирование доходной части районного бюджета 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. В 2002 г. более половины бюджета района было направлено на содержание этих двух отраслей (40,7 и 12% соответственно) [рис. 4]. Кроме того, значительная часть бюджетных

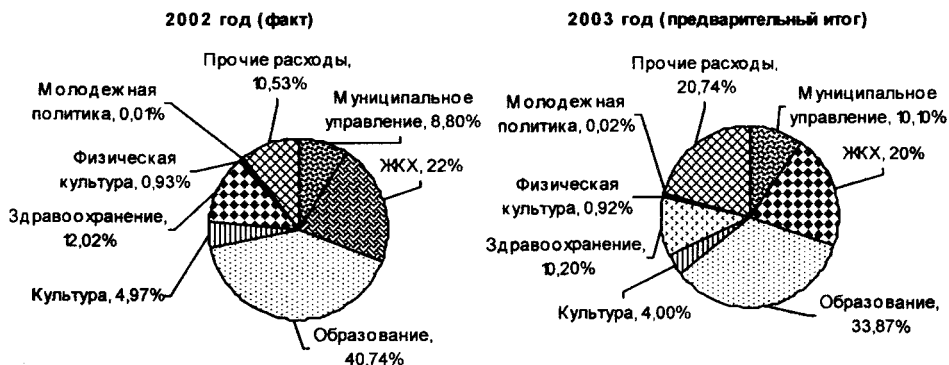


Рис. 4. Динамика расходной части бюджета Грязовецкого района

средств (22%) идет на содержание жилищно-коммунального хозяйства. 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%).

Помимо вопросов местного значения на местный уровень передан ряд государственных полномочий. Так, в Уставе Грязовецкого района указано, что «наделение органов местного самоуправления района отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами Вологодской области с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств». Тем не менее имеет место возложение на местные органы власти *«нефинансируемых мандатов»*.

Основными федеральными законодательными актами, которые вызывают дополнительные расходы местных бюджетов, являются Законы «О ветеранах», «О государственных пособиях гражданам, имеющим 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.

Таким образом, на сегодняшний день главными проблемами в сфере распределения полномочий выступают:

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

На решение этих проблем и направлена реформа местного самоуправления. В соответствии с новой двухуровневой территориальной организацией местного самоуправления, в новой редакции Закона 2003 г. часть полномочий органов власти района переносится на уровень поселений. Поэтому единый перечень вопросов местного значения Грязовецкого муниципального района будет заменен двумя списками: для поселений, входящих в состав района, и для муниципального района в целом.

Вопросы местного значения поселений включают в себя функции, регламентирование которых может быть полностью отдано на этот самый низкий уровень публичной власти. Объем, качество и порядок их исполнения зависит только от приоритетов жителей соответствующих поселений, и их мнение легко может быть учтено при принятии соответствующих решений органами местного самоуправления. В то же время к вопросам местного значения поселений отнесены практически только такие функции, неисполнение которых вообще или ненадлежащее их исполнение не отразится пагубно на жизнедеятельности или здоровье населения соответствующих поселений. К ним относятся организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, благо-

устройство и озеленение территории поселения, уличное освещение. Вместе с тем за поселенческими муниципалитетами новой редакцией Закона закреплено решение таких вопросов, как организация жилищно-коммунальных услуг и обеспечение малоимущих граждан социальным жильем. Исполнение

Таблица 6

Вопросы местного значения поселений в соответствии с Законом 2003 г.

№ п/п	Наименование вопросов
1	Формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета
2	Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения
3	Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения
4	Организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом
5	Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения
6	Обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселениях и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства
7	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения
8	Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения
9	Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения
10	Создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
11	Организация библиотечного обслуживания населения
12	Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры
13	Охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения
14	Обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта
15	Создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения
16	Оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения
17	Формирование архивных фондов поселения
18	Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора
19	Организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения
20	Планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения
21	Организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов
22	Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

этих функций уже потребует не только больших доходов местных бюджетов, но и значительно более высокой квалификации муниципальных служащих. Полный перечень вопросов местного значения, решаемых на уровне поселений, представлен в табл. 6.

Вопросы местного значения Грязовецкого района теперь будут касаться в основном тех функций, реализация которых неэффективна в границах каждого отдельного поселения или должна осуществляться только с учетом интересов всего населения района. Это:

- 1) содержание и строительство автомобильных дорог между населенными пунктами в границах муниципального района;
- 2) организация транспортного сообщения между поселениями в границах муниципального района;
- 3) организация мероприятий межмуниципального характера по охране окружающей среды;
- 4) территориальное зонирование земель межселенных территорий.

Кроме вопросов местного значения межпоселенческого характера за муниципальными образованиями закрепляется организация исполнения ряда таких функций, бесплатное предоставление которых гарантируется Конституцией РФ. К таким функциям относятся:

- организация предоставления на территории муниципального района общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования;
- организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период.

В компетенцию органов власти района входит и контроль исполнения функций, закрепленных за поселениями. Полный перечень вопросов, отнесенных новой редакцией Закона к ведению муниципального района, представлен в табл. 7.

Передача части полномочий поселениям требует финансовых ресурсов. Отныне каждый муниципалитет должен иметь свой бюджет. Следовательно, перед органами власти района встает проблема распределения доходной базы и определения порядка формирования бюджетов поселений.

Новая редакция Закона 2003 г. не устанавливает списки налогов, зачисляемых в бюджет того или иного муниципального образования, оставляя эту компетенцию за Налоговым кодексом. Предполагается, что конкретный состав доходных источников местных бюджетов будет определен Налоговым кодексом на основании критерия адекватности налоговых доходов расходным обязательствам органов местного самоуправления. В Налоговом кодексе планируется установить два списка местных налогов. Один список будет закреплен за поселенческими муниципалитетами, другой – за районными.

**Вопросы местного значения муниципального района
в соответствии с Законом 2003 г.**

№ п/п	Наименование вопросов
1	Формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района (МР), контроль за исполнением данного бюджета
2	Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов
3	Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности
4	Организация в границах МР электро- и газоснабжения поселений
5	Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах МР, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения
6	Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах МР
7	Участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории МР
8	Организация охраны общественного порядка на территории МР муниципальной милицией
9	Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды
10	Организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории МР, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти
11	Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории МР, организация отдыха детей в каникулярное время
12	Организация оказания на территории МР скорой медицинской (за исключением санитарно-авиационной) и первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов
13	Опека и попечительство
14	Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов
15	Территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации
16	Формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений
17	Содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг
18	Создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав МР, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания
19	Организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора)
20	Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав МР, за счет средств его бюджета

Здесь возникает другая проблема. Как уже было отмечено выше, среди доходных источников районного бюджета важное место занимают поступления по налогам на имущество и прибыль предприятий. Что касается поселений, то такой налогооблагаемой базы в них 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 (табл. 8):

- ▶ часть налога на доходы физических лиц (30%; из них половина пойдет в бюджеты районов, половина – в бюджеты поселений);
- ▶ единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной схемы налогообложения (60%; из них 30% поступит 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 (100% в бюджеты поселений);
- ▶ налог на рекламу (100% в бюджеты районов).

Таблица 8

Предполагаемые источники налоговых доходов местных бюджетов, в% [6]

Источник доходов	Консолидир. бюджет субъекта РФ	Доля местных бюджетов в консолидир. бюджете субъекта РФ	Из них:	
			бюджеты муниципальных районов	бюджеты поселений
Налоги на доходы физических лиц	100	30	15	15
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной схемы налогообложения	90	60	30	30
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	90	60	30	30
Единый сельскохозяйственный налог	90	60	30	30
Земельный налог	100	100	0	100
Налог на имущество физических лиц	100	100	0	100
Налог на рекламу	100	100	100	0

Эти налоги наилучшим образом удовлетворяют критериям разграничения источников доходов, хотя и не обеспечивают полностью расходные потребности местных бюджетов. Из всех этих налогов только подоходный налог вносит значительный вклад в формирование доходов местных бюджетов. Несмотря на мобильность базы данного налога, он остается основным источником доходов местных бюджетов. Тем не менее, предложенный вариант

распределения принесет в местные бюджеты больше доходов, чем закрепленные действующим законодательством налоги (2% налога на прибыль, 50% налога на имущество предприятий, 50% земельного налога и другие местные и закрепленные налоги). Подобное закрепление должно усилить доходные возможности бюджетов поселений, так как базы налога на прибыль и налога на имущество предприятий сконцентрированы в основном в крупных муниципальных образованиях. Базы же подоходного налога и налога на малый бизнес довольно равномерно распределены по всей территории России.

Следует отметить, что для выполнения расходных обязательств местным органам власти необходимы не только *средства бюджета*, но и находящаяся в их ведении *собственность*. Сейчас, решая единый список вопросов местного значения, органы местного самоуправления являются собственником имущества, находящегося в муниципальной собственности района. Согласно новой территориальной организации местного самоуправления имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, будет поделено между районом и входящими в его состав поселениями. Этот передел муниципальной собственности, начиная с земли и заканчивая оборудованием, может стать «камнем преткновения» для местных органов власти. Следовательно, органам местного самоуправления района предстоит проделать большую подготовительную работу:

- 1) провести инвентаризацию муниципальной собственности;
- 2) составить реестр муниципального имущества;
- 3) завершить регистрацию земли в муниципальную собственность;
- 4) организовать кадастровый учет земельных участков;
- 5) определить принципы распределения собственности между поселениями с учетом их расходных полномочий.

При этом необходимо рассмотреть возможность организации ассоциаций или иных объединений для решения отдельных вопросов местного значения.

Решением другой проблемы, касающейся *возложения на местные органы власти нефинансируемых полномочий*, занималась сформированная при Президенте РФ В.В. Путине государственная комиссия. Самым значимым итогом ее работы явилось запрещение возложения на нижестоящие органы власти нефинансируемых мандатов. В основе этого решения лежало признание того, что полномочия каждого уровня власти складываются из трех составных частей:

- а) установления правил или регулирования;
- б) обеспечения финансовыми средствами исполнения принятых решений;
- в) непосредственного исполнения или организации исполнения принятых решений.

Упразднение нефинансируемых федеральных мандатов, согласно решению комиссии, можно осуществить тремя способами, как-то:

1. Финансирование их из федерального бюджета через субвенции.
2. Отмена на федеральном уровне требований к объему финансирования таких обязательств и передача этих полномочий на нижестоящий уровень.
3. Полная отмена мандатов федеральным законодательством.

На практике возможно сочетание всех этих способов, однако приоритет отдается первому из них. Так, согласно новой редакции Закона 2003 г. «финансирование государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, производится путем целевых трансфертов – *субвенций*». Но для этого федеральным органам власти либо придется кардинально сокращать другие статьи бюджета, либо, что более вероятно, централизовать в федеральном бюджете практически все налоговые доходы.

Это, с одной стороны, ограничит свободу действий органов местного самоуправления района в отношении распоряжения бюджетными ресурсами. С другой стороны, введение жесткого контроля за объемом предоставляемых субвенций для выполнения государственных полномочий и контроля за исполнением самих полномочий лучше обеспечит целевое расходование бюджетных средств и решение государственных задач.

Итак, в соответствии с требованиями Закона 2003 г. органам местного самоуправления Грязовецкого района необходимо:

- разграничить вопросы местного значения между поселениями, входящими в состав района, и муниципальным районом в целом;
- определить доходные источники местных бюджетов и порядок их формирования;
- разделить имущество, необходимое для решения вопросов местного значения, между районом и входящими в его состав поселениями.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В настоящее время в Грязовецком муниципальном районе система местного самоуправления отвечает требованиям действующего законодательства. Однако необходимость реализации положений принятого в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» ставит перед местными органами власти района ряд проблем, основными из которых выступают:

А. В области структурной организации местного самоуправления:

- формирование на территории района сельских и городских поселений;
- разработка устава для каждого из поселений;
- преобразование структуры местных органов власти района.

В. В области распределения полномочий:

- формирование двух списков вопросов местного значения – для поселений и для муниципального района в целом;
- определение доходных источников районного бюджета и бюджетов поселений в соответствии с их расходными обязательствами;
- разделение имущества между районом и поселениями для решения вопросов местного значения.

Для решения вышеозначенных проблем предлагается реализовать следующие основные мероприятия:

1. Уточнение перечня полномочий для включения в уставы:
 - муниципального района;
 - городских и сельских поселений.
2. Доработка и утверждение Устава Грязовецкого муниципального района.
3. Уточнение перечня сельских и городских поселений в составе Грязовецкого муниципального района, в том числе списка населенных пунктов, входящих в состав сельских поселений:
 - уточнение границ сельских поселений;
 - определение межселенных территорий;
 - уточнение численности населения, в том числе работающего;
 - наличие производственной и социальной инфраструктуры;
 - наличие производственной базы и других доходных источников.
4. Проведение обучающих семинаров по организации местного самоуправления в поселениях.
5. Подготовка проектов уставов сельских и городских поселений.
6. Подготовка перечня муниципальной собственности района, в том числе земли.
7. Подготовка предложений по распределению имеющегося имущества между поселениями.

8. Определение порядка выбора глав поселений, депутатов местных представительных органов, их численности.

9. Определение перечня первоочередных законодательных актов представительных органов власти поселений.

10. Определение примерной структуры органов исполнительно-распорядительной власти поселений.

11. Подготовка проектов положений о подразделениях и должностных инструкций (по основным должностям).

12. Предварительный подбор кандидатур на ведущие должности в администрациях поселений.

13. Решение вопросов формирования доходной базы местных бюджетов поселений.

14. Проведение обучающих семинаров по формированию проекта бюджета поселения.

15. Определение системы взаимосвязей между муниципальным районом и поселениями.

В связи с этим необходимо составить план реализации данных мероприятий с указанием сроков исполнения каждого этапа.

В заключение необходимо подчеркнуть, что данная работа является первым этапом научно-исследовательской работы «Модернизация управления в Грязовецком районе в условиях реформирования местного самоуправления». Проведенное исследование позволило выявить особенности и проблемы современной организации местного самоуправления в Грязовецком районе.

Учитывая остроту и актуальность проблем, стоящих перед сельскими муниципальными районами Вологодской области в свете реализации основных положений Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.), исследования в этом направлении будут продолжены. В планах дальнейших работ – определение концептуальных подходов к решению выявленных проблем реформирования местного самоуправления, особенно актуальных для сельских районов, выявление наиболее приемлемых форм и механизмов управления и обоснование основных мероприятий по практическому использованию форм и механизмов управления с учетом специфики Грязовецкого муниципального района.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – 25 декабря 1993 г.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ 1995. – №35. – Ст. 3506.
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
4. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25 сентября 1997 г. №126-ФЗ.
5. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. №1370.
6. Голованова Н.В. Финансовые основы функционирования местного самоуправления в России: проблемы и возможности. – М.: Центр фискальной политики, 2003.
7. Прогноз комплексного социально-экономического развития Грязовецкого муниципального района на 2004 год и на период до 2007 года. Утвержден постановлением Земского собрания района от 27 ноября 2003 г. №108.
8. Районная экономика: вчера, сегодня, завтра / Коллектив авторов под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина и главы самоуправления Грязовецкого района В.И. Чиркова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 123 с.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>К читателям</i>	3
1. Роль местного самоуправления в российской экономике	4
2. Структурная организация местного самоуправления в Грязовецком районе	7
3. Распределение полномочий между местными и государственными органами власти и внутри системы местного самоуправления	13
<i>Выводы и предложения</i>	23
<i>Литература</i>	25

Научное издание

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
НА ПУТИ К РЕФОРМИРОВАНИЮ**

**Ильин Владимир Александрович
(руководитель)**

Ускова Тамара Витальевна

Амелин Дмитрий Евгеньевич

Кольев Александр Анатольевич

Редакционная подготовка

Корректор

Компьютерная верстка

Компьютерный набор

Л. Н. Воронина

Л. Ю. Журавлева

А. А. Воробьева

Д. Е. Амелин

Подписано в печать 08.06.04.

Формат бумаги 60x84^{1/16}. Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 1,2. Тираж 200 экз. Заказ №151.

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ВНКЦ ЦЭМИ РАН,
тел. 54-43-79, e-mail: common@vscc.ac.ru