

Информация о результатах мониторинга органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению составления местных бюджетов на 2006 год

По состоянию на 25 августа 2005 года сведения о мониторинге работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению составления местных бюджетов на 2006 год поступили от 81 субъекта Российской Федерации, 8 субъектов Российской Федерации не представили данные в Министерство финансов Российской Федерации: Ненецкий автономный округ, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Республика Татарстан, Ульяновская область, Республика Тыва.

1. Формирование муниципальных образований и органов местного самоуправления

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в целях его реализации продолжается работа по установлению границ муниципальных образований. Из 81 субъекта, представивших информацию в Министерство финансов Российской Федерации, работа по определению границ муниципальных образований до настоящего времени не завершена в 6 субъектах Российской Федерации: Читинской, Рязанской и Амурской областях, Красноярском и Алтайском краях, в Корякском автономном округе.

В Читинской области, согласно полученной информации, в настоящий момент не определены границы одного муниципального образования - закрытого административно-территориального образования посёлок Горный.

В Рязанской области не определены границы 7 муниципальных образований в связи с несогласием населения отдельных населённых пунктов о включении их в состав поселений. В области проводятся сходы граждан по решению этих вопросов. Решения сходов направляются в органы государственной власти области для установления границ в соответствии с решениями сходов граждан. По информации Рязанской области, до конца текущего года возможно как изменение границ отдельных поселений, так и общего количества поселений.

В Амурской области не решён вопрос по установлению границ закрытого административно-территориального образования посёлок Углегорск.

В Красноярском крае не определены границы 17 муниципальных образований в связи с возникшими разногласиями между органами местного самоуправления ряда муниципальных образований по включению в их территорию отдельных населённых пунктов. В настоящее время данный вопрос решается в судебном порядке.

В Алтайском крае не установлены границы закрытого административно-территориального образования посёлок Сибирский.

В Корякском автономном округе не определены границы 2 сельских поселений.

Состояние работы по формированию органов местного самоуправления отражено в таблице №1.

Таблица №1

Виды муниципальных образований	Количество муниципальных образований	Количество муниципальных образований, в которых созданы органы местного самоуправления					
		Представительные органы		Избран глава муниципального образования		Назначен глава местной администрации	
Муниципальные районы	1803	1267	70,27%	1114	61,79%	719	39,88%
Городские округа	1601	397	24,80%	379	23,67%	225	14,05%
Городские поселения	2072	565	27,27%	477	23,02%	326	15,73%
Сельские поселения	19726	8293	42,04%	5516	27,96%	5989	30,36%
Внутригородские муниципальные образования	236	111	47,03%	111	47,03%	66	27,97%
Итого	24372	10633	41,80%	7597	29,86%	7325	28,80%

Из прогнозируемого количества муниципальных образований по состоянию на 1 августа 2005 года представительные органы местного самоуправления созданы в 41% муниципальных образований, главы муниципальных образований избраны в 29% и назначены главы местной администрации в 28% муниципальных образований.

Согласно полученной информации в субъектах Российской Федерации, в которых на 1 августа 2005 года проведены муниципальные выборы, сформированы представительные и

исполнительные органы местного самоуправления муниципальных образований началась работа по принятию уставов муниципальных образований и других нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

В целом темпы работы по формированию муниципальных образований и органов местного самоуправления отвечают требованиям положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 06.10.2003 года.

Вместе с тем, соответствующим федеральным органам исполнительной власти необходимо ускорить решение вопроса по утверждению границ ЗАТО Горный Читинской области, Углегорск Амурской области и Сибирский Алтайского края.

2. Нормативно-правовое обеспечение бюджетного процесса

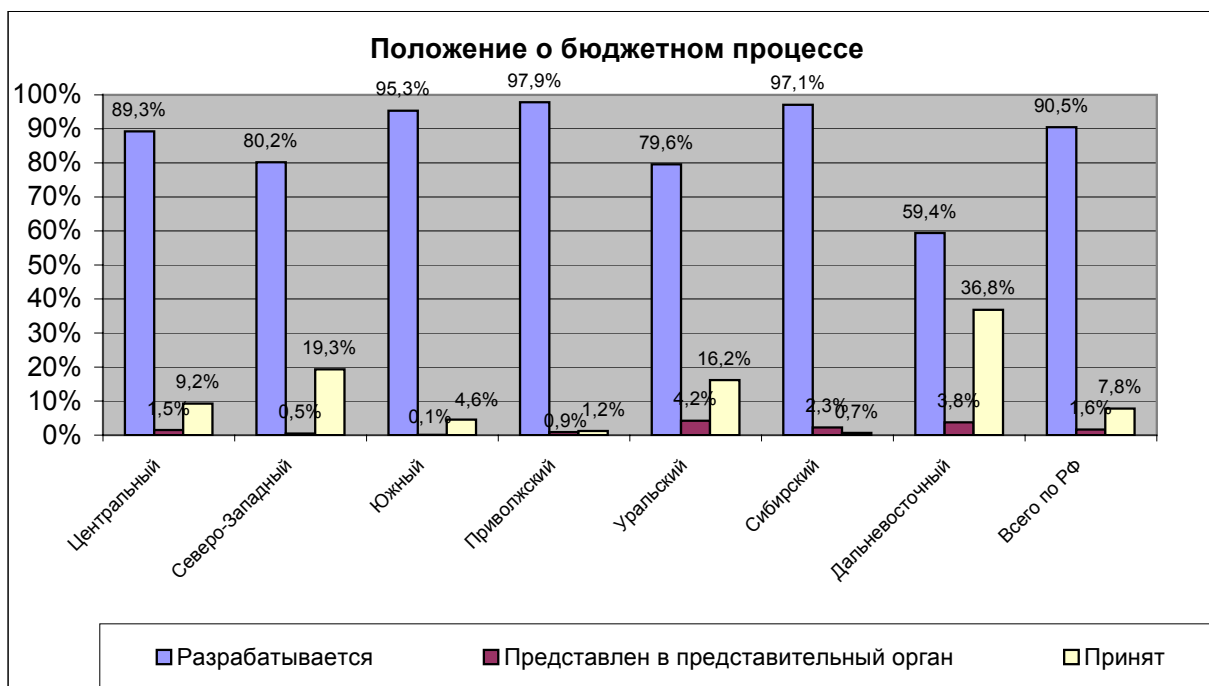
2.1 На уровне муниципальных образований

В большинстве субъектов Российской Федерации выборы органов местного самоуправления не состоялись, и назначены на сентябрь-октябрь 2005 года. Таким образом, выборы будут проведены в сроки, установленные ФЗ-131 от 06.10.2003 года, то есть не позже 1 ноября 2005 года.

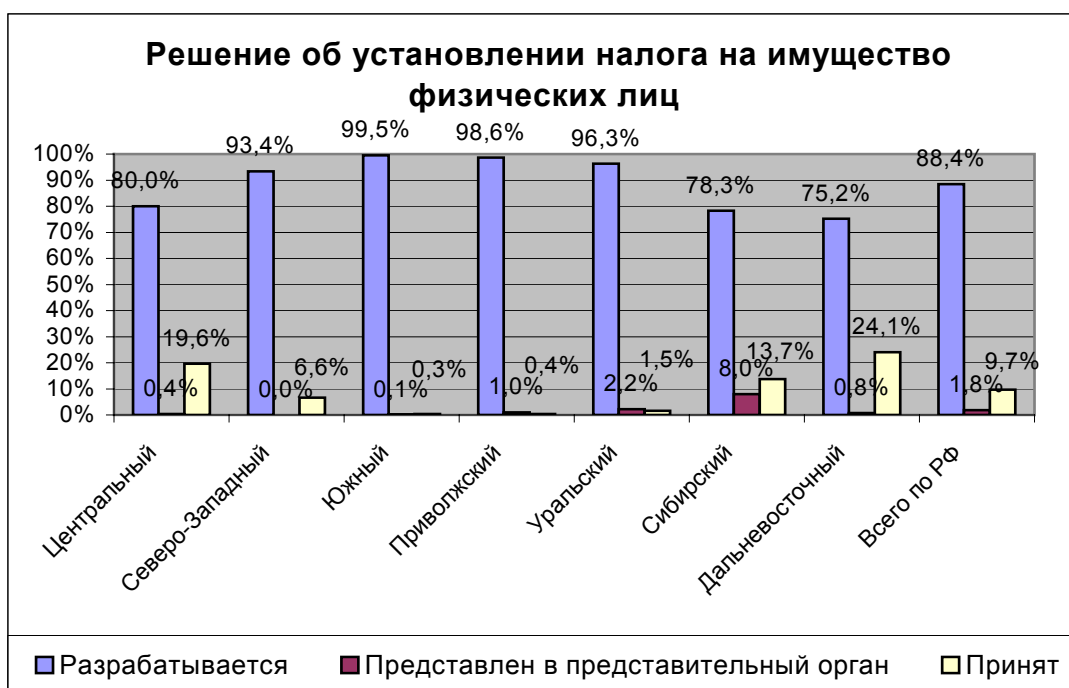
В настоящее время на уровне муниципальных районов и городских округов органами местного самоуправления проводится работа по приведению нормативной правовой базы в сфере бюджетных отношений в соответствие с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 года №131-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации, где проведены муниципальные выборы и сформированы органы местного самоуправления, активно идет работа по формированию нормативной правовой базы организации бюджетного процесса.

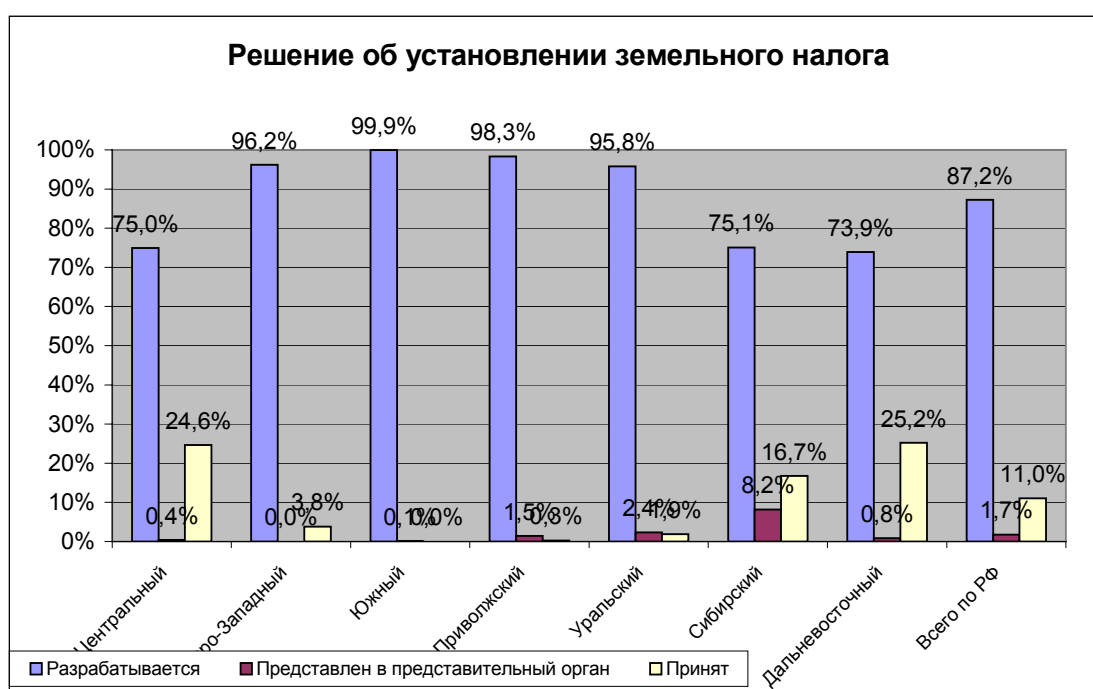
Так, проекты положений о бюджетном процессе разработаны в 90% субъектов Российской Федерации (от их общего количества), приняты в 7% субъектов. В 1,6% субъектов - представлены в представительный орган. Наибольшее количество муниципальных образований (36,8%), в которых приняты положения о бюджетном процессе, расположены на территории Дальневосточного федерального округа. Крайне неудовлетворительно идет работа в Приволжском и Сибирском федеральных округах, где в 97,9% и 97,1% соответственно, муниципальных образований проекты данного положения находятся в стадии разработки, а приняты всего, соответственно, в 1,2% и 0,7% муниципальных образований.



Проекты решений об установлении налога на имущество физических лиц разработаны в 88,4% муниципальных образований (от их общего количества), приняты в 9,7%, а в 1,8% - представлены в представительный орган. Субъекты Российской Федерации в которых Наибольшее количество муниципальных образований, утвердивших положение о бюджетном процессе в представительных органах муниципальных образований расположены в муниципальных образованиях Дальневосточного федерального округа. В Северо-западном, Южном, Приволжском и Уральском федеральных округах в 93,4%, 99,5%, 98,6% и 96,3% муниципальных образований, соответственно, проекты данного положения находятся только в стадии разработки.



Проекты решений об установлении земельного налога разработаны в 87,2% муниципальных образований (от их общего количества), приняты в 11%, а в 1,7% - представлены в представительный орган. Наибольшее количество муниципальных образований, в которых приняты положения о бюджетном процессе, расположены в субъектах Российской Федерации Дальневосточного, Центрального и Сибирского федеральных округов (25,2%, 24,6% и 16,7% соответственно). В Северо-западном, Южном, Приволжском и Уральском федеральных округах в большинстве муниципальных образований проекты данного нормативного акта находятся в стадии разработки (96,2%, 99,9%, 98,3% и 95,8% соответственно).



Проекты положения о порядке ведения реестра расходных обязательств разработаны в 96,1% муниципальных образований (от их общего количества), приняты в 3,4%, а представлены в представительный орган менее 1% муниципальных образований. Наибольшее количество муниципальных образований, в которых установлен порядок ведения реестра расходных обязательств, расположены в Субъектах Российской Федерации Дальневосточного федерального округа. В остальных федеральных округах проекты данного положения находятся в стадии разработки.



В разрезе типов муниципальных образований работа по нормативно-правовому обеспечению бюджетного процесса характеризуется следующими данными. По состоянию на 25 августа 2005 года, в 1145 муниципальных районах и 247 городских округах разработаны проекты положений о бюджетном процессе или в 69,2% и 48,9% соответственно, от общего их количества. Положение о налоге на имущество физических лиц - в 460 муниципальных районах и 220 городских округах или 27,8% и 43,5% от их общего количества. Положение о земельном налоге - в 587 муниципальном районе и 276 городских округах или 43,5% и 61,9% от их общего количества. Положение о порядке ведения реестра расходных обязательств - в 931 муниципальных районах и 299 городских округах или 72,3% и 70,8% от их общего количества. В сельских и городских поселениях значения этих показателей ниже, чем в муниципальных районах и городских округах. Так, положение о бюджетном процессе разрабатывается в 576 городских поселениях и в 7906 сельских поселениях округах или 34,3% и 43,8% от их общего количества соответственно. Положение о налоге на имущество физических лиц - в 591 городских поселениях и 7862 сельских поселений или 39,6% и 49,4% от их общего количества соответственно. Положение о земельном налоге - в 560 городских поселениях и 7886 или 35% и 48,4% от их общего количества. Положение о порядке ведения реестра расходных обязательств в 432 городских поселениях и в 6952 сельских поселениях или 29% и 45,9% от их общего количества.

Основная часть нормативных правовых актов находится в стадии разработки. Принято лишь 10-20% от общего числа

нормативных правовых актов, представлено в представительные органы муниципальных образований менее 1% от общего числа нормативных правовых актов.

В целом, полный пакет нормативных правовых актов в сфере регулирования бюджетных отношений принят представительными органами только в 6% муниципальных образований. В остальных муниципальных образованиях в основном идет подготовка проектов нормативных актов.

При этом, муниципальными образованиями Центрального федерального округа разрабатываются 92% от общего числа нормативно-правовых актов, принято 7% нормативно-правовых актов и менее 1% представлено в представительный орган; Северо-западного федерального округа разрабатываются 91%, принято 8,8% и представлено в представительный орган менее 1%; Южного федерального округа разрабатываются 97%, принято 2,23% и представлено в представительный орган менее 1%; Приволжского федерального округа разрабатываются 98%, принято 2% и представлено в представительный орган менее 1%; Уральского федерального округа разрабатываются 85%, принято 12,8% и представлено в представительный орган 1%. Такая же тенденция наблюдается в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

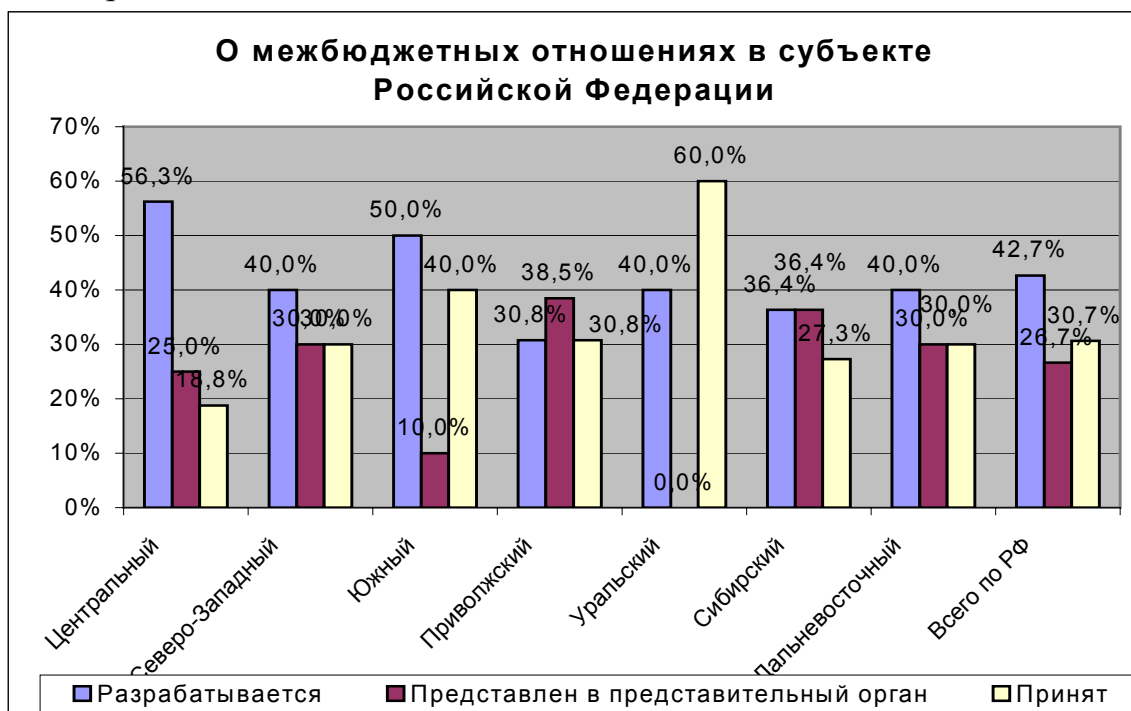
Министерством финансов Российской Федерации оказывается практическая и методическая помощь органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по своевременному формированию нормативной правовой базы муниципальных образований в области организации бюджетного процесса. Разработаны и доведены до субъектов Российской Федерации модельные нормативные правовые акты по вопросам бюджетного устройства и бюджетного процесса в муниципальных образованиях, составлен примерный график работы представительных органов местного самоуправления по принятию указанных нормативных правовых актов.

2.2 На уровне субъектов Российской Федерации

Не обоснованно медленными темпами идет подготовка нормативных правовых актов в сфере регулирования бюджетного процесса на уровне субъектов Федерации. Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона

от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ по состоянию на 1 августа текущего года в полном объеме не приняты ни в одном субъекте Федерации.

Закон субъекта Российской Федерации «О межбюджетных отношениях в субъекте Российской Федерации», который регулирует взаимоотношения между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований в части бюджетного выравнивания, установления нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, методики расчетов межбюджетных трансфертов, предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений, находится в процессе разработки и принятия в 49 субъектах Российской Федерации, что составляет 70 % от их общего количества, а принят только в 24 субъектах Российской Федерации, или 30% от их общего количества.



Закон субъекта Российской Федерации «О закреплении федеральных и региональных налогов по единым нормативам на постоянной основе» принят в виде отдельного закона или в составе законодательства о межбюджетных отношениях в 14 субъектах Российской Федерации, находится в процессе разработки и принятия в 48 субъектах Российской Федерации.

Законы субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями так же приняты не во всех субъектах Федерации.

Законы по делегированию государственных полномочий в сфере социальной защиты населения (по отдельным категориям граждан – ветеранам, инвалидам, детям-сиротам, многодетным семьям и др.) приняты в 27 субъектах Российской Федерации; обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных учреждениях - в 11 субъектах Российской Федерации; регистрации актов гражданского состояния - в 19 субъектах Российской Федерации; в области здравоохранения - в 5 субъектах Российской Федерации; социальной поддержке жертв политических репрессий - в 7 субъектах Российской Федерации; предоставление населению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на территории субъекта Российской Федерации - в 5 субъектах Российской Федерации.

Порядок ведения реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации принят в 25 субъектах Российской Федерации, находится в процессе разработки и принятия - в 47 субъектах Российской Федерации.

Порядок предоставления реестра расходных обязательств муниципальных образований в субъект Российской Федерации принят в 12 субъектах Российской Федерации, находится в процессе разработки и принятия - в 56 субъектах Российской Федерации.

III. Организация межбюджетных отношений

В соответствии с требованиями федерального законодательства распределение средств финансовой помощи местным бюджетам из региональных бюджетов должно осуществляться на формализованной основе по единым методикам, утвержденным законами субъектов Российской Федерации.

В 22 субъектах Российской Федерации сформирована и законодательно утверждена система региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и утвержден порядок их образования, а также разработаны проекты методик распределения этих фондов (Калужская область, Орловская область, Вологодская область, Новгородская область, Волгоградская область, Тверская область, Нижегородская область, Курганская область, Свердловская область, Кировская область, Магаданская область, Республика Коми, Республика Марий-Эл, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ).

В 15 субъектах Российской Федерации продолжается работа над составлением проектов нормативных правовых актов регулирующих систему региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, а также порядок их образования и методику распределения.

Вместе с тем, до настоящего времени в 7 субъектах Российской Федерации не начата работа по нормативным правовым актам, устанавливающим порядок образования и распределения региональных фондов финансовой поддержки (Костромская область, Рязанская область, Тульская область, Карачаево-Черкесская Республика, Коми Пермский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ).

В соответствии с федеральным законодательством в составе расходов бюджетов муниципальных районов на очередной финансовый год могут создаваться районные фонды финансовой поддержки поселений.

Мероприятия по разработке и принятию проектов положения о районном фонде финансовой поддержки поселений, порядка его образования и методики распределения ведутся в 42 субъектах Российской Федерации. Указанный нормативный правовой акт принят в 15 субъектах Российской Федерации.

IV. Организация муниципального финансового контроля

В связи с тем, что в большинстве субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления на уровне поселений не сформированы, не начата работа по созданию контрольных органов муниципальных образований.

На уровне муниципальных районов контрольные органы представительных органов муниципального образования созданы в 349 муниципалитетах, в городских округах создано 140 контрольных органов, в городских поселениях – 31 и в сельских поселениях 679 контрольных органов.

V. Методологическое и кадровое обеспечение органов местного самоуправления

В текущем году органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления были

организованы и проведены 4135 семинаров-совещаний для специалистов финансовых органов по следующим вопросам:

- порядок составления и предоставления отчетности;
- переход на новую инструкцию по бюджетному учету;
- финансирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства в новых условиях, тарифное регулирование;
- формирование межбюджетных отношений на 2006 год;
- казначейское исполнение местных бюджетов;
- основные направления формирования бюджетных расходов муниципальными образованиями на 2006 год;
- ведение реестра расходных обязательств;
- основные подходы к внедрению перспективного финансового плана;
- реструктуризация бюджетного сектора;
- перспективы внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном и местном уровне.

К 15 августа 2005 года 10765 финансовых работников прошли обучение, профессиональную переподготовку, повышение квалификации или 25% от общего количества.

В муниципальных районах, городских округах, городских и сельских поселений утвержденная численность работников финансовых органов муниципальных образований составляет 42585,5 человек. Из них 851,5 вакантно.



Итоги проведенного мониторинга показывают, что работа по обеспечению составления проектов местных бюджетов на 2006 год начата. Вместе с тем, учитывая, что муниципальные выборы в большинстве субъектов Российской Федерации назначены на сентябрь-октябрь 2005 года, основная работа органов местного самоуправления по обеспечению составления проектов местных бюджетов придется на четвертый квартал 2005 года.