



Ц Е Н Т Р Ф И С К А Л Ь Н О Й П О Л И Т И К И

НАУЧНО– ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР ПО ВОПРОСАМ
БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

17– 20 апреля 2007 г.



С. М. Мирошников

Директор Департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления Министерства регионального развития Российской Федерации

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ НА БУДУЩЕЕ

(Стенограмма)

КУРЛЯНДСКАЯ. Предоставляю слово Сергею Николаевичу Мирошникову, директору Департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления Министерства регионального развития Российской Федерации. Сергей Николаевич курирует реформу местного самоуправления, реформу взаимоотношений между федеральными и региональными органами государственной власти, и мы ждём от него рассказа о том, какие результаты на сегодняшний день в отношении реализации реформы, и какие перспективы на будущее. И пользуйтесь возможностью задавать Сергею Николаевичу вопросы.

МИРОШНИКОВ. Добрый день, уважаемые коллеги. Галина Витальевна просила, как всегда, рассказать вам что-нибудь страшное о реформе местного самоуправления, но, думаю, что самое страшное вы и сами знаете, но об этом немного попозже.

Итак, реформа местного самоуправления. Реформа местного самоуправления находится на очередном своём этапе. Если говорить серьёзно, то происходящее в последние годы можно разбить на три части. Первая часть — то, что было до принятия 131-го закона. Там было очень много и хорошего, и разного, но самое главное — выявилась необходимость

разграничения полномочий, прежде всего для того, чтобы обеспечить нормальные межбюджетные отношения.

Здесь присутствуют товарищи с предыдущих семинаров? Ну, об это мы говорили, откуда началась реформа местного самоуправления, что нам дала реформа межбюджетных отношений и концепция развития бюджетного федерализма, и к чему это привело.

Итак, первое — то, что было до 2003 года, до октября месяца, мы считаем, уже общеизвестно. Хотя там было очень много интересного.

С принятия закона до 1 января 2006 года можно считать второй этап, в котором проходила организационная работа по реализации положений 131-го закона. Были определены границы территорий муниципальных образований, определён их статус, определён порядок формирования органов для вновь образованных муниципальных образований, проведены выборы в органы местного самоуправления. Вот на этом можно немного остановиться.

По результатам проведённой работы вместо 11379 муниципальных образований у нас появилось 24219. Последняя цифра у нас постоянно меняется, об этом я тоже немного позже скажу, но последний мы считаем официальный именно такой результат. То есть число муниципальных образований увеличилось более чем в два раза, и теперь местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Это принципиально.

Прошли выборы в представительные органы, и было выбрано 252 тысячи депутатов представительных органов. Депутатов также стало больше почти в два с половиной раза, чем было ранее. Заметим, что принципиальным является уменьшение числа депутатов, работающих на освобождённой основе. На освобождённой основе работает менее трёх процентов от общего числа депутатов, хотя законом допускается до десяти процентов депутатов, работающих на освобождённой основе. Здесь сильно повлияла позиция органов госвласти субъектов Российской Федерации. С введением переходного периода и с возложением на органы госвласти субъектов Российской Федерации ответственности за формирование органов местного самоуправления, за то, как работают их администрации, как работают депутаты, прежде всего за формирование фонда оплаты труда органов местного самоуправления, эта работа была проведена так, чтобы расходы были минимальные, обеспечивающие реальное существование местного самоуправления, но без определённой избыточности. И в результате этой совместной работы оказалось вот именно такое число депутатов, работающих на освобождённой основе.

Во всех муниципальных образованиях в соответствии с требованиями закона появились главы местного самоуправления. Из 24 тысяч глав только 16 тысяч избирались на прямых муниципальных выборах, остальные были избраны из числа депутатов, и, соответственно, у нас появилось более 6 тысяч глав местных администраций, работающих по контракту. Для нас это тоже весьма замечательный фактор, показатель, который характеризует

достаточно высокое качество муниципального управления, если, по крайней мере, не сейчас, то в потенциале. Мы, вместе с Министерством экономического развития, считаем, что работа глав администраций должна быть профессиональной, и поэтому желательно, чтобы они избирались из числа профессионалов в результате конкурса и работали на контрактной основе. В случае, когда глава местного самоуправления избирается на выборах и возглавляет сам местную администрацию, не всегда можно добиться качественного управления, поскольку возникают сильные политические мотивы.

Таким образом, была закончена подготовительная работа, и с 1 января 2006 года органы местного самоуправления приступили к реализации положений закона в полном объёме, за исключением разграничения полномочий между муниципальными районами и вновь образованными поселениями, порядок которого определялся органами госвласти субъектов Российской Федерации в рамках переходного периода.

На 1 января 2006 года у нас отчитались 46 субъектов, что они будут полностью применять положения закона без возможностей, предоставленных переходным периодом. На 1 января 2007 года таких субъектов Российской Федерации стало 57.

Нужно прямо сказать, что мониторинг, который проводит наше министерство по реализации полномочий органами местного самоуправления, показывает, что на самом деле полностью полномочия, записанные в статьях 131-го закона, реализуют поселения только в четырёх субъектах Российской Федерации. В остальных, даже тех, которые отчитались о том, что применяют положения в полном объёме, поселения, как вновь образованные, прежде всего вновь образованные, так и те, которые существовали ранее, не полностью реализуют полномочия, определённые 14-ой статьёй 131-го закона, то есть активно используется принцип передачи полномочий от поселений к муниципальным районам.

Минимальное число полномочий, которые исполняют поселения — где-то около трёх, максимальное — в полном объёме, среднее — где-то около 12-16 полномочий, которые решают поселения, прежде всего вновь образованные. А в существовавших муниципальных образованиях число полномочий, естественно, несколько больше.

Этот вопрос нас сильно волнует, поскольку мы считаем, что всё-таки основные полномочия должны реализовываться на поселенческом уровне, потому что именно там проживает население, и там должны предоставляться услуги этому населению, а муниципальные районы должны вести организующую работу, оказывающую помощь поселениям, входящим в состав муниципальных районов. Пока такого добиться не удалось.

Именно поэтому во многих местах возникают трения между властями на местном уровне, между поселениями и муниципальными районами, трения по поводу формирования бюджета, по разграничению имущества и исполнению, соответственно, полномочий.

Муниципальные районы во многих местах чувствуют себя органом надпоселенческим, имеющим большие полномочия, большую власть, имеющим право командовать органами местного самоуправления поселений. Это принципиально неверно, и с этим мы по возможности будем бороться путём разъяснения, мониторинга, писем и так далее.

Именно поэтому, из-за возникновения большого числа трений, которые снижают эффективность работы органов местного самоуправления, во многих местах стали появляться предложения о том, чтобы изменить систему местного самоуправления и на уровне районов создать третий уровень государственного управления. Надо сказать, что такая идея присутствовала в первоначальном варианте Концепции развития бюджетного федерализма, который предполагал три уровня госвласти: федеральную, региональную (то есть субъектовую) и районную, и только один уровень местного самоуправления. В этом есть логика, поскольку основные полномочия, закреплённые за районами — это здравоохранение и образование, безусловно, являются государственными полномочиями, и это видно по их осуществлению.

Учитывая, что у нас идёт закрепление социальных функций за субъектами Российской Федерации в добавление к тем, что были раньше, с 2008 года переходят функции по опеке и попечительству, вполне логично было бы на уровне районов сделать те органы государственной власти, которые бы исполняли государственные полномочия, а местное самоуправление оставить только на поселенческом уровне. Это позволило бы ликвидировать то трение между органами местного самоуправления, которое всё чаще возникает, и добиться достаточной ясности, как управленческих функций, так и межбюджетных отношений.

Но эта идея, несмотря на то, что активно обсуждается, в том числе и в Общественной палате и на различных семинарах, прямо надо сказать, в ближайшее время реализована не будет. Ближайший год у нас будет занят выборными делами и никаких принципиальных изменений в структуре управления, соответственно, не будет, а то, что будет после выборов — будет после выборов, и мы посмотрим. То есть в ближайшие два года эта идея в любом случае реализовываться не будет. Может быть, будет обсуждаться.

Реализация полномочий органами местного самоуправления неразрывно связана с вопросами их финансового обеспечения. Я думаю, что вам будут рассказывать ещё финансисты. Поэтому повторю только несколько положений и зафиксирую следующее. Данные по исполнению бюджетов муниципальных образований собираются Минфином, отчасти собираются МЭРТом, в последнее время свой мониторинг стало вести Министерство регионального развития и образованное в соответствии с требованиями закона Единое общероссийское объединение муниципальных образований — Конгресс муниципальных образований, созданный на базе советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, также начал вести свой мониторинг.

Анализ сравнения результатов этих мониторингов показывает, что результаты, которые получаются от этих данных, принципиально различны. Мы и Минфин получаем данные от субъектов Российской Федерации. К сожалению, органы госвласти субъектов в Минфин и в Минрегион представляют разные данные о состоянии своих и муниципальных бюджетов. Расхождения не столько в цифрах, сколько в отношении к этим цифрам.

Если говорить о муниципальных бюджетах: по обчёту полномочий на уровне 2005 года консолидированный бюджет муниципальных образований должен был составлять, в соответствии с новым разграничением полномочий, где-то 1 триллион 100 миллиардов — 1 триллион 200 миллиардов. Это была расчётная цифра, которую Минфин предъявлял для реализации реформы местного самоуправления при принятии 131-го закона. Бюджет на 2006 год был первоначально сформирован в объёме расходов около 1 триллиона 320 миллиардов рублей, то есть уже несколько больше, чем цифра, рассчитанная по исполнению полномочий. Исполнение бюджета показало, что расходная часть в результате корректировок возросла до 1 триллиона 520 миллиардов рублей, то есть стала на 300 миллиардов больше. Исполнение оказалось ещё лучше — около 1 триллиона 600 миллиардов рублей. То есть бюджеты были исполнены с профицитом.

Таким образом, картина выглядит достаточно радужно: потребности муниципальных образований, рассчитанные по исполнению полномочий, покрыты, и даже получились дополнительные доходы. В 2005 году Счётная плата фиксировала, что муниципальным бюджетам для исполнения полномочий не будет хватать около 300 миллиардов рублей. Эти 300 миллиардов рублей были получены в результате исполнения бюджетов, хорошей работы органов местного самоуправления, и, казалось бы, проблем не должно существовать.

Однако, на всех собраниях, на всех семинарах, конференциях органы местного самоуправления, прежде всего мэры крупных городов, выступают с заявлениями о том, что средств им катастрофически не хватает. Мониторинг, который мы провели, и записки, которые мы собрали в субъектах Российской Федерации, показывают, что и субъекты подтверждают недостаток финансовых средств у органов местного самоуправления. Причём этот недостаток оценивается в значительно большие средства: последняя оценка показывает, что не хватает около 900 миллиардов рублей.

Наиболее затратные направления, на которые не хватает средств — это, прежде всего содержание и строительство дорог, строительство социального жилья, ликвидация ветхого жилья, переселение граждан. Это из основных вопросов местного значения, а из текущей деятельности не хватает на определение границ муниципальных образований, составление градостроительных генеральных планов и градостроительной документации муниципальных образований и самое главное — на материально-техническое обеспечение органов местного самоуправления.

Анализ Контрольного управления, который проводился в прошлом году, не приводит к появлению каких-то цифр, но, в общем, подтверждает эти положения.

И поэтому для того, чтобы улучшить работу органов местного самоуправления, нам нужно всерьёз задуматься о том, как изменить налоговую базу, как изменить межбюджетные отношения с тем, чтобы повысить их финансовую обеспеченность.

Прямо скажем, что сделать это крайне непросто. Увеличение любых долей фиксированных налоговых отчислений в бюджеты муниципальных образований приведёт к увеличению дифференциации бюджетной обеспеченности между муниципальными образованиями. В настоящее время бюджетная обеспеченность муниципальных образований до выравнивания составляет разницу более чем в 100 раз, а после выравнивания — около 10 раз, что является чрезвычайно большим.

Увеличение доли фиксированных налоговых отчислений неизбежно приведёт к тому, что в достаточных муниципальных образованиях обеспеченность ещё повысится, при этом резко уменьшится сумма средств в субъектах Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Если мы, увеличивая доходные источники, сможем поднять города — это принципиально важно, поскольку в них проживает две трети населения Российской Федерации, то мы окончательно оставим без помощи сельские поселения, те 19 тысяч сельских поселений, которые были созданы в результате реформы и которые пока что не имеют собственных надёжных налоговых доходов, поскольку подоходный с пенсионеров не взимается, а налог на землю не собирается на большей части сельских поселений.

Поэтому какие-либо изменения можно будет проделать только с большой осторожностью и очень аккуратно. Прежде всего, с нашей точки зрения, и с такими предложениями мы выступали и предлагали Минфину: необходимо поручить администрирование местных налогов местным органам, видимо, при участии субъектов Российской Федерации — это их общая заинтересованность. Возможно, передать налог на вменённый доход муниципальным образованиям, обсудить состояние с имущественными налогами, прежде всего с налогом на землю, который необходимо как-то определиться с льготниками и либо компенсировать попадающие доходы из федерального бюджета, поскольку эти льготы установлены на федеральные налоги, либо уменьшить число этих льгот. А также с имуществом. Налог на имущество предприятий тоже в какой-то доле мог бы идти в бюджеты муниципальных образований для того, чтобы стимулировать их развитие производства на своей территории. Потому что иначе заинтересованности в создании новых предприятий у них не слишком много.

Заметим при этом, что доля отчислений от подоходного налога могла бы быть увеличена решениями субъекта Российской Федерации. И, не скажу во многих, но не в одном, в нескольких субъектах Российской Федерации такие решения принимаются, и они чрезвычайно благотворно влияют на бюджеты, вообще на экономику, на состояние муниципальных образований.

Таким образом, нам необходима совместная работа по достаточно тонкой работе — совершенствованию межбюджетных отношений и повышению финансовой обеспеченности муниципальных образований.

Если говорить по большому счёту, то финансовая проблема не является единственной препятствующей эффективной деятельности органов местного самоуправления. С нашей точки зрения, вообще слово «эффективность» должно в настоящее время выходить на первый план. Если говорить об эффективной работе органов местного самоуправления, то насыщенность бюджетом является необходимым, но не достаточным, поскольку распорядиться ими тоже надо умеючи. И поэтому очень важным является подготовка кадров, повышение квалификации работников местного самоуправления. Это, опять же, наша общая забота.

В рамках федеральной целевой программы в 2005 году мы начали построение системы подготовки и переподготовки, повышения квалификации и сопровождения работы органов местного самоуправления. Вот такое длинное название характеризует суть этой работы. Начали мы с создания учебных центров в каждом субъекте Российской Федерации. По рекомендации глав субъектов и полпредов были выбраны высшие учебные заведения в каждом субъекте Российской Федерации, для них подготовлены учебные планы, методические пособия, проведено обучение преподавателей, создан в Москве центр сопровождения обучения. Эта система начала работать в 2006 году и позволила проучить на высоком уровне около 15 тысяч муниципальных работников.

К сожалению, органам местного самоуправления и даже органам госвласти субъектов не слишком много известно о работе этой системы. Именно поэтому в ближайшее время, видимо в мае, но не позже начала июня, мы планируем провести крупное совещание с представителями субъектов Российской Федерации, на котором подробно рассказать о функционировании этой системы.

Работа системы затрудняется тем, что, несмотря на то, что мы дали инструмент для обучения в руки субъектов Российской Федерации, само проведение обучения требует всё-таки оплаты либо со стороны органов местного самоуправления, у которых этих денег нет, либо со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых во многих случаях этих средств также недостаточно. Поэтому мы постоянно выступаем с предложениями к Минфину о том, чтобы выделить эти средства из федерального бюджета — это не так много нужно на каждый субъект Российской Федерации. Уже не такое горячее отрицание наших предложений. Первоначально это вообще не воспринималось. Ну, надеюсь, что мы, в конце концов, этого добьёмся, хотя решение ещё не принято.

Эффективность работы местного самоуправления — кадры, финансы; следующий элемент — имущество. Имущество является необходимым элементом, который позволяет не только эффективно исполнять полномочия органов местного самоуправления, но и развивать налоговую базу.

Надо сказать, что с передачей имущества органам местного самоуправления также имеются большие сложности. Прежде всего, нормативные. Те регулирующие документы, которые определяют порядок передачи имущества (и первоначально внесённые в 122-ой закон, и внесённые в него в качестве поправок 199-м законом) оказались недостаточными. Прежде всего потому, что ориентированы на наделение имуществом вновь образованных муниципальных образований. Оказалось (что явилось достаточно определённой неожиданностью для федеральных органов), что проблемы с передачей имущества существуют и между существующими муниципальными образованиями, а также между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Значительные сложности, прежде всего из-за плохого разделения полномочий, существуют между районами и поселениями.

Все эти проблемы требуют дополнительной корректировки законодательства, и она будет, как мы надеемся, проведена в этом году. Более того, предполагается наделение субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями по управлению частью федерального имущества. Соответствующие поправки были подготовлены ещё в прошлом году, должны были войти в 258-ой закон, но из-за того, что позиция федеральных органов, к сожалению, является не единой, в него не были включены. В настоящее время эту работу взял в свои руки Дмитрий Николаевич Козак, в Южном федеральном округе создана квалифицированная рабочая группа, которая в срочном порядке будет готовить предложения по дальнейшему разграничению имущества и соответствующему изменению законодательства. Её работа уже началась, и мы предполагаем, что соответствующий проект федерального закона будет внесён в Думу ещё в весеннюю сессию. Это чрезвычайно важно.

К имуществу относится и земля. Разграничение земли по-прежнему идёт достаточно медленно, и если участки, которые находятся в федеральной собственности, фиксируются достаточно хорошо, то закрепление земли, земельных участков, в муниципальной собственности и даже в собственности субъектов Российской Федерации тормозится соответствующими федеральными органами. Это также необходимое направление работы.

Оценка кадастровой оценки земли также является весьма несовершенной, в этом согласился с нами и МЭРТ, особенно оценка земли поселений, поэтому в результате проведенной реформы — перехода на новую форму уплаты земельного налога, на значительной части территорий поступления земельного налога снизились, хотя должны были возрасти. В этом году планируется подготовка новой методики кадастровой оценки земли поселений и её внедрение, мы считаем, позволит исправить этот недостаток.

Кадры, финансы, имущество, включая землю, что у нас ещё влияет на эффективность работы? Прежде всего, оценка деятельности органов власти. В прошлом году прошло два заседания Госсовета и три заседания Президиума

Госсовета, посвящённых вопросам эффективности управления и исполнения властных полномочий. Было чётко показано, что эффективность управления неразрывно связана с оценкой результатов деятельности органов власти. И поэтому было признано, что необходимо создать систему оценки деятельности органов власти. Соответствующие поручения были даны президентом, и в настоящее время мы вместе с МЭРТом и другими федеральными органами готовим предложения по системе показателей оценки деятельности органов госвласти субъектов Российской Федерации.

Надо прямо сказать, что эта система не может быть сделана самостоятельно, без создания параллельной системы оценки деятельности органов местного самоуправления, поскольку все показатели, реально характеризующие социально-экономическое положение в субъектах Российской Федерации и качество жизни на их территории, упираются в показатели муниципальных образований и характеристики их развития и качества жизни на их территориях.

Прежде всего, это показала реализация национальных проектов. Мы убедились, что невозможно... Скажем, вот возьмём какое-нибудь одно направление — здравоохранение. Создание высокотехнологичных центров невозможно без обеспечения подъезда к этим центрам, то есть дорог и транспортного сообщения, невозможно без обеспечения жильём работников этих высокотехнологичных центров, невозможно без создания инфраструктуры (то есть школ, садиков), обеспечивающей их нормальную жизнь.

Таким образом, финансирование с федерального уровня только создания центров без соответствующей высокочрезвычайно затратной работы органов госвласти и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, может привести к тому, что эти центры окажутся невостребованными. То есть работа должна проводиться только комплексно и в тесном взаимодействии. Именно поэтому и показатели оценки деятельности должны быть комплексными и направлены на совокупную оценку деятельности региональных и местных органов власти.

Вот из-за таких положений мы и начали подготовку этих показателей по нескольким крупным блокам.

Первый блок — качество жизни. В него входят различные показатели: численность населения, длительность жизни, смертность, число заболеваемости, но все они должны показывать, сколько у нас реально рабочих рук проживает на данной территории. Или, если брать комплексно, можно говорить, как оказалось, после оценки, каков фонд оплаты труда на данной территории. Чем больше жителей на территории, тем больше фонд оплаты труда. Чем меньше смертность, чем позже люди выходят на пенсию, тем больше фонд оплаты труда. Чем более высококвалифицированный труд развивается на территории, тем больше фонд оплаты труда. То есть фонд оплаты труда, точнее его изменение (все показатели должны рассматриваться в изменении, в динамике), является одним из комплексных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие субъекта

Российской Федерации или муниципального образования. Принципиальным здесь является не столько его объёмы, но и доля высокотехнологических производств.

Следующий показатель — это привлечение инвестиций. Фонд оплаты труда характеризует только текущую экономическую деятельность на территории. Привлечение инвестиций — это показатель, дающий нам динамику будущей жизни, показывающий насколько в следующие годы будет возрастать уровень социально-экономического развития, насколько эта территория будет интересна для мигрантов, для нового поколения, насколько динамично она будет развиваться в будущем.

И третье — развитие инфраструктуры. Инфраструктура является основополагающим показателем, который характеризует качество жизни на территории. Чем меньше стоят услуги, и чем большее их количество оказывается, чем дешевле коммунальные услуги и чем выше их качество, тем более комфортно жить на данной территории, тем с большим интересом на эту территорию будет приходить бизнес, с тем большей отдачей будут работать жители на промышленных предприятиях.

Вот три этих блока показателей могут послужить основой для создания системы оценки эффективности деятельности органов власти и принятия соответствующих решений. Какими они будут, мы, видимо, узнаем в ближайшее время, но, по крайней мере, публикация этих данных будет служить основанием как для принятия решения о доверии губернатору, так и для выборов органов местного самоуправления. Если мы сможем добиться создания такой эффективной системы, то эффективность всей системы власти у нас повысится, а это в наших общих интересах. Спасибо.

КУРЛЯНДСКАЯ. Спасибо, Сергей Николаевич. Вопросы есть к Сергею Николаевичу?

ВОПРОС. Министерство финансов Самарской области. У меня сразу три вопроса, я хотел бы по очереди их задать.

Первый вопрос. Вы сказали о том, что у многих муниципальных районов во взаимоотношениях с поселениями возникают определённые конфликты, что причины конфликтов во многом объясняются тем, что главы муниципальных районов ставят себя на более высокий уровень, то есть, возможно, отношение их (этих глав муниципальных районов) не то, какое должно быть в соответствии с федеральным законодательством.

Но вот я хотел бы уточнить, а на каком основании, по каким критериям Вы определили, что конфликты возникают именно по этой причине? Почему я задаю такой вопрос? У нас, действительно, на территории нашей области есть два конфликта, на территории двух муниципальных районов с главами, но я знаю, в чём там заключается причина конфликта: она заключается в том, что главами поселений пришли абсолютно случайные неадекватные люди, очень низко квалифицированные и с большими амбициями. И со стороны

муниципальных районов, наоборот, они говорят: «Да мы готовы все абсолютно полномочия им отдать!». Но вот конфликт возникает именно по этой причине. То есть на основании чего было сделано такое заключение?..

МИРОШНИКОВ. На основании чего? На основании обращений руководителей органов местного самоуправления и тех выездных заседаний, конференций, встреч, которые мы проводим на территориях. Набирается статистика из обращений. Это, конечно, средняя температура по больнице. Самарская область, к счастью, является нетипичной территорией, нетипичным субъектом Российской Федерации, я хорошо знаю, поскольку много лет там проработал, и органы управления там построены достаточно разумно.

ВОПРОС. Скажите, а обращения чьи были, глав поселений?

МИРОШНИКОВ. Глав поселений, прежде всего, конечно.

РЕПЛИКА. Потому что я знаю, у нас главы поселений обращаются и к президенту, и к кому только не обращаются с тем, что их мы стесняем.

МИРОШНИКОВ. Понимаете, мы не прямо воспринимаем всё, мы всё это проверяем, общаемся с соответствующими руководителями субъектов Российской Федерации, смотрим, какие существуют проблемы. Вот наиболее яркие из примеров: город Углич, (город весьма известный) имеет три полномочия, все остальные полномочия переданы Угличскому району. И это не единичный случай. У нас 89 городов, достаточно крупных, имеют статус городского поселения и почти не имеют полномочий в результате проведённых преобразований. В рамках закона, но, к сожалению, не с точки зрения эффективности.

ВОПРОС. Спасибо. Второй вопрос. Вот вы говорите о том, что вы собираете отчёты. Мы действительно получаем очень много форм отчётности от Минфина, от Минрегиона, от Счётной палаты, от Совета федерации, от кого только не получаем. Но самое интересное, что во всех формах отчётности вроде бы формулировки... вернее, суть-то понятна, что нас спрашивают, но формулировки иногда очень сильно отличаются. И причём, когда мы начинаем уточнять: «А что же имелось в виду под этой формулировкой?», нам очень часто отвечают: «А вы пишете так, как вы поняли». И в результате получается так, что мы пишем так, как мы поняли, другие пишут так, как они поняли, и, может быть, в этом кроется причина в том, что отчёты не соответствуют. Может быть, есть смысл каким-то образом кооперироваться с тем же Министерством финансов для того, чтобы вам получать эту информацию от Минфина?

МИРОШНИКОВ. Очень хотелось бы кооперироваться с Министерством финансов! Но вы понимаете сложность этого процесса. Да, есть проблемы.

Наиболее оптимально было бы ввести это в форму статистической отчетности, достаточно большой сдвиг мы добились в этом году, формы отчетности расширились. Но те паспорта муниципальных образований, которые мы разработали вместе с Росстатом, к сожалению, не были введены из-за того, что требовали дополнительных расходов, а Минфин на это не согласился. Но мы продолжаем расширять формы, и, думаю, что, в конце концов, мы придём к тому, что вся отчетность будет собираться Росстатом, это наиболее правильно.

ВОПРОС. Я так понимаю, что Минфин не считает те расходы, которые связаны с текущим сбором информации?

МИРОШНИКОВ. Конечно, не считает, да. Они считают исключительно федеральные расходы, и поэтому на Росстат они не решились добавить денег, поэтому вам приходится крутиться за двоих.

ВОПРОС. Последний, третий, вопрос, касающийся профицита бюджета. Вы сказали, что по итогам прошлого года муниципальные образования, в основном, исполнили бюджет с профицитом. Я могу сказать, почему у нас муниципальное образование исполнило бюджет с профицитом. Потому что в конце прошлого года мы передали им большую сумму целевых средств, которую они просто не в состоянии были израсходовать. Поэтому, мне кажется, не совсем правильно основываться на профиците бюджета, говоря о том, что средств достаточно.

МИРОШНИКОВ. Абсолютно неправильно характеризовать состояние местного самоуправления, основываясь на профиците бюджета. Я ссылаюсь на это, говоря, что это отчетность не Минфина. На самом-то деле все намного хуже. Бюджеты профицитные потому, что их утвердили в заниженном объеме в соответствии с планируемым поступлением доходов, но поступило немножко больше. Это абсолютно ничего не характеризует. Я говорю, что, в сущности, у нас будет наше российское объединение муниципальных образований, которое станет нашим основным поставщиком данных о муниципальных образованиях. По крайней мере, мы на это надеемся.

Судебная практика, к сожалению, чрезвычайно разнообразна. Вчера мы проводили встречу с исполнительными директорами Советов муниципальных образований Субъектов Российской Федерации, и они приводили просто дичайшие примеры взыскания средств с муниципальных образований. Федеральные органы исполнительной власти штрафуют за все, что попало, и принимают абсолютно бредовые судебные решения, не соответствующие ни положениям закона, ни законам управления, ни другим федеральным актам. Приводились примеры, как после обращения в другой суд, эти судебные решения или эти штрафы отменялись.

Должен сказать, что повышение эффективности системы власти требует повышения квалификации не только представителей местного

самоуправления, но и, в первую очередь, всех федеральных работников, всех федеральных служащих. Уровень знания представителей местного самоуправления о бюджетной системе, вообще о законодательстве, о судебных органах, а в ряде случаев и у представителей прокуратуры и этих органов, МЧС, природоохранных органов настолько низкие, что возникают просто абстрактные ситуации. Поэтому общую практику я не буду обсуждать, она чрезвычайно различная, и могу только рекомендовать повышать квалификацию собственных юристов и бороться в каждом случае, когда вы считаете, что принято неправильное решение.

Что вы понимаете под передачей администрирования на местный уровень? Хотя бы учет налогоплательщиков и анализ того, сколько каждый из них заплатил. Такое было, если вспомнить, в не таком далеком прошлом, когда Финорганы выполняли и функции налоговых органов, и казначейства, и администрировали все налоги. Надо сказать, что эффективность этой работы была весьма высокой для тех, кто помнит.

КУРЛЯНДСКАЯ. Сергей Николаевич, можно я добавлю? На недавнем совещании руководителей финансовых органов в Нальчике выступал представитель Департамента налоговой политики, который сказал, что должна быть строгая централизация системы сбора налогов и никаких даже мыслей не может быть о ее децентрализации. В то время как Департамент межбюджетных отношений и представители субъектов говорили, что сейчас сами налоговые органы требуют столько информации из регионов, даже навязывают им покупать свое программное обеспечение, чтобы эта информация предоставлялась в том виде, который им нужен. Говорили, что это совершеннейшая профанация, а налогоплательщикам никакая информация не доступна, то есть часть Министерства финансов за передачу администрирования, часть – нет. И политики, и сами налоговики.

МИРОШНИКОВ. Если в Минфине нет единства мнений, то как трудно нам с вами общаться.

РЕПЛИКА. Поддержите...

МИРОШНИКОВ. Мы поддерживаем, безусловно, потому что, когда мы говорим об эффективности, то она предполагает самостоятельность и ответственность. Если нет самостоятельности, то не может быть и ответственности.

О нечеткости формулировок 131-го закона. Длинная записка, не буду ее зачитывать. Как оценивать эффективность деятельности, если у нас там встречается и участие, и обеспечение, и создание условий? Когда готовился 131-ый закон, основное нарекание вызывало жесткость его формулировок. Говорили, что это тоталитарный закон, он ликвидирует местное

самоуправление, и своими жесткими формулировками вводит, фактически, в русло жесткого централизованного управления. Как только с 2006-го года началось применение положений закона, пошел обратный вал, и основные нарекания вызывают нечеткость формулировок закона. Формулировки вопросов местного значения обсуждались наиболее тщательно, долго, и при написании закона, поскольку я там участвовал, и при прохождении его через государственную Думу. Они там совершенно не случайны. Они основываются на определении самого местного самоуправления, что это самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения в рамках, определенных законодательством. Такое же определение содержится и в европейской хартии местного самоуправления, и оно говорит о том, что объем исполнения полномочий должен зависеть от имеющихся средств. Именно поэтому такие разнообразные формулировки вопросов местного значения. Те, которые должны быть непосредственно исполнены органами местного самоуправления, так и сформулированы: «обеспечение», там, где функция должна быть отдана, как говорится теперь модным словом аутсорсинг, то есть передана в рыночный сектор, стоит формулировка «создание условий». Вот все это различие описывает многообразие возможностей органов местного самоуправления для самостоятельного принятия решения.

РЕПЛИКА. А потом приходит прокуратура с финансовым прокурором и спрашивает: «Почему вы предусмотрели то или это?»

МИРОШНИКОВ. А прокуроров надо учить. Когда штрафуют главу местного самоуправления за задержку зарплаты, связанную с тем, что не были перечислены средства на выравнивание бюджетной обеспеченности из субъекта Российской Федерации, то это, конечно, полный бред. Такие случаи были и неоднократно.

ВОПРОС. Можно еще вопрос? Департамент финансов, Иванцова. Вы что имели в виду, когда сейчас сказали, что нужно доверить расходы на образование и здравоохранение полномочным субъектам, ведь в 184-ом законе статье 26-3 написано совершенно другое?

МИРОШНИКОВ. Я не говорил, что это написано в законах. Я говорил, что это конституционные права граждан, которые должны обеспечиваться, прежде всего, государством. Именно поэтому у нас такие двойные формулировки, что первичная медицинская помощь закреплена за муниципальным районом, а специализированная – за субъектами. Какая разница, если у нас единый медицинский комплекс для первичной помощи и специализированной? Я сказал, что, по сути, здравоохранение является государственной функцией, обеспечение здоровья граждан – государственная функция. Другое дело, что мы приблизили ее к населению

через полномочия муниципального района. Это, возможно, и правильно, но не совсем эффективно. То же самое и с образованием.

ВОПРОС. Можно еще вопрос. Липецк, финансовое управление. Сергей Николаевич, такая ситуация: Липецкая область с 1-го января 2006-го года полностью перешла на 131-ый Федеральный Закон, и мы не принимали, естественно, в области Закон о переходном периоде. Можем ли мы пользоваться Федеральными законами, нормами Федеральных законов, которые установили определенные условия для переходного периода?

МИРОШНИКОВ. Нет.

ВОПРОС. Нет? То есть мы не можем заменить дотацию нормативными отчислениями для органов местного самоуправления и так далее?

МИРОШНИКОВ. Финансовую часть можно.

ВОПРОС. Можно финансовую часть? Спасибо.

МИРОШНИКОВ. Только по деления нельзя, а по финансовому обеспечению...

ВОПРОС. Второй вопрос я ни с кем не могу определить, хотя много консультировалась. Я, наверное, немного неточно скажу, но вы знаете эту статью. В 131-ом федеральном законе написано, что для дотационных органов местного самоуправления субъекта Федерации, где устанавливают предельные размеры труда у муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений и муниципальных предприятий. Для муниципальных служащих вопрос понятен, а вот каким нормативным актом это можно сделать. Должен ли вообще у субъекта быть нормативный акт, чтобы установить эти предельные размеры для муниципальных учреждений и муниципальных предприятий? Вот мы никак не регулируем эту норму, а хотелось бы.

МИРОШНИКОВ. На самом деле, вы говорите неправду, что совсем не регулируете это.

РЕПЛИКА. Мы всего лишь рекомендуем без нормативов.

МИРОШНИКОВ. Рекомендуете размером дотаций, передаваемых органами местного самоуправления, вы косвенно регулируете...

РЕПЛИКА. Но норма не может регулироваться косвенно.

МИРОШНИКОВ. Норма может и косвенно регулироваться. Косвенное регулирование иногда бывает эффективнее, чем прямое регулирование. Даже с фондом оплаты муниципальных служащих мы рекомендовали все-

таки определять, прежде всего, размер фонда оплаты труда, а не зарплату каждому муниципальному служащему, чтобы хоть какая-нибудь самостоятельность у них все-таки оставалась.

ВОПРОС. Как я определю фонд оплаты труда для педсовета? Это нужно определять каким-то нормативным актом. Если мы им доводим только дотацию на выравнивание, какой фонд оплаты труда там может быть?

МИРОШНИКОВ. По фонду оплаты труда, по размеру оплаты труда муниципальных служащих, дотационных муниципальных образований возможно принять отдельный нормативный акт в субъекте.

ВОПРОС. Департамент финансов, Администрация Красноярского края. У нас есть вопрос по поводу проекта Федерального закона «О внесении изменений в бюджетный Кодекс». В той редакции, которая была доступна и висела на сайте Госдумы, применительно к оплате труда муниципальных служащих...

МИРОШНИКОВ. Про Бюджетный Кодекс я не буду вам отвечать...

ВОПРОС. Нет, вопрос именно по оплате труда. Дело в том, что у нас 131-ым законом, что предельные нормативы в случае получения дотации устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. В проекте Бюджетного кодекса было установлено, что если объем межбюджетных трансфертов составляет 20 процентов, то тогда предельные нормативы на содержание или на заработную плату органов устанавливаются постановлением высшего органа исполнительной власти. У нас, например, Совет Администрации. Тут получается как бы некоторое противоречие. Чем нам руководствоваться, потому что 131-ый закон установил свой приоритет применительно к другим законам?

МИРОШНИКОВ. Минфин, готовя поправки в новую редакцию Бюджетного Кодекса, в этой части с нами не консультировался. Именно поэтому я корректно сказал: «Нормативный акт субъекта Российской Федерации». Существуют определенные сложности, что будет поправлено в Бюджетном Кодексе, хотя он уже прошел там во втором чтении...

РЕПЛИКА. Тут получается противоречие. Оба закона...

МИРОШНИКОВ. Когда будет окончательная редакция Бюджетного Кодекса, посмотрим, что тогда будет нужно править.

ВОПРОС. Я как раз хотел уточнить этот вопрос. Дело в том, что в 131-ом законе речь идет о предельных размерах оплаты труда. А в Бюджетном Кодексе речь идет об ограничении фонда оплаты труда. Наверное, все-таки

правильно ограничить именно фонд оплаты труда. Вопрос: не будете ли вы предлагать внесение изменений в 131-ый закон в части отмены этой нормы?

МИРОШНИКОВ. Еще раз говорю: примем новый Бюджетный кодекс и посмотрим, что нужно сделать со 131-ым законом в соответствии с новым Бюджетным кодексом. Бюджетный кодекс здесь, безусловно, будет приоритетом в поправках.

Вопрос об опеке и попечительстве. Подчеркиваю, что опека и попечительство переходит с 2008-го года в полномочия субъекта. То есть в 2007-ом году еще полномочия городских округов и муниципальных районов, а потом – полномочие субъекта.

КУРЛЯНДСКАЯ. Еще есть какие-то вопросы? Тогда хочу предложить Сергею Николаевичу свой.

Вы говорили, что в поселениях, особенно в сельских поселениях, сельских районах, в основном проживают пенсионеры, а пенсии не облагаются подоходным налогом – там нет никаких доходов. Некоторое время назад во время процесса разграничения полномочий Алексей Михайлович Лавров высказал предложение о том, чтобы ввести подоходный налог с пенсий. Просто автоматически прибавить 13 процентов к пенсиям. Таким образом, это будет форма перераспределения доходов. Это будет не трансферт из субъекта Федерации, а будет доходом независимо от субъекта Федерации, фактическая помощь федерального бюджета, федерального пенсионного фонда поселениям. Это, может быть, такая фантастическая идея, но она...

МИРОШНИКОВ. Я знаю эту идею, мы с Алексеем Михайловичем ее обсуждали неоднократно. Она привязывает доходы к численности населения, но на самом деле в действующем 131-ом законе и в Бюджетном Кодексе сейчас заложено, что трансферты идут пропорционально численности населения.

Первая трактовка положения, которая была в 131-ом законе и первоначально в Бюджетном кодексе, полностью соответствовала этому. Потом мы начали, как говорится, подпиливать у табуретки ножки, чтобы все выровнять, и получилось то, что получилось со всеми оговорками.

КУРЛЯНДСКАЯ. Понимаете, когда мы даем пропорционально численности населения, мы даем всем одинаково, и на работающих тоже. Когда мы добавляем только пенсионерам, мы даем только там, где нет другого.

МИРОШНИКОВ. Финансово это сделать очень просто, но политически этот шаг, видимо, не является приемлемым. На комиссии по разграничению полномочий в рамках межведомственной комиссии по госуправлению и

местному самоуправлению с Шуваловым мы это обсуждали и решили прекратить обсуждение. Политически это очень тяжелое решение.

КУРЛЯНДСКАЯ. А повысить существенно на 26 процентов, на 13?

МИРОШНИКОВ. Тяжело.

КУРЛЯНДСКАЯ. Есть еще вопросы к Сергею Николаевичу? Большое спасибо, Сергей Николаевич.

МИРОШНИКОВ. Спасибо вам всем.