

4.10. Эффективность банковских операций в 2005 г.

2005 г. оказался весьма благоприятным для банковской системы России. По итогам первых 3 кварталов показатель отношения прибыли к активам (ROA) в годовом выражении составил 3,6% в среднем по действующим банкам без учета Сбербанка¹⁰⁰, в то время как за аналогичный период 2004 г. этот показатель составил всего 3,3%, а в целом по итогам 2004 г. – 3%. Еще более значительным был рост показателя прибыли к капиталу (ROE). Если в 2004 г. этот показатель составил 19,6%, то по итогам 3 кварталов 2005 г. – 25,2%.

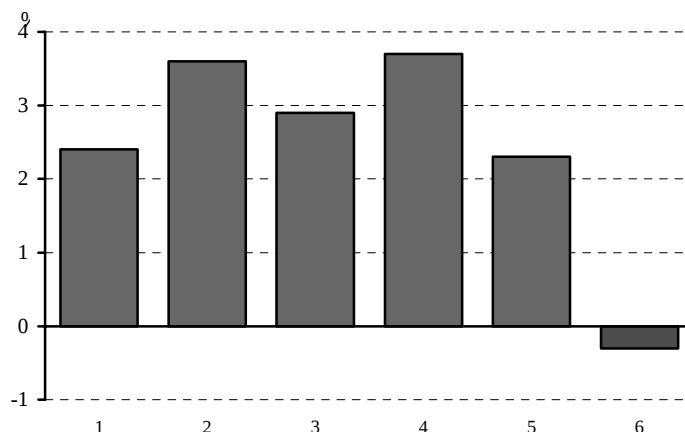
В то же время результаты I квартала 2005 г. были несколько хуже, чем показатели, достигнутые банками в 2004 г. Показатель ROA в годовом выражении составил 2,8% в среднем по действующим банкам без учета Сбербанка. Это несколько ниже, чем в целом по итогам 2004 г., и соответствует уровню 2003 г.

При этом в банковском секторе сохранили действие некоторые тенденции, проявившиеся в 2004 г. Так, весьма низкой остается дифференциация показателя ROA по группам, сформированным в зависимости от величины активов. В 2004 г. кризисные явления оказали характерное влияние на разброс значений показателя ROA. Как и в период более масштабного банковского кризиса 1998 г., рентабельность операций мелких банков повысилась. Как видно на *рис. 1*, по итогам 2003 г. самые мелкие банки были в целом убыточными¹⁰¹. Но уже за 1-е полугодие 2004 г. они же (группа 6 на *рис. 20*) вновь вернулись к положительной рентабельности (ROA в годовом выражении составил 2,5%). Положительная рентабельность операций сохранилась в этой группе и по итогам I квартала 2005 г. (показатель ROA составил за этот период 2,6%).

Кроме того, сравнительно высокий показатель ROA – у группы крупнейших банков (группа 1 на *рис. 19–21*). Если по итогам 2003 г. среднее значение по группе составило 2,4%, то за 2 квартала 2004 г. рентабельность операций в среднем даже несколько возросла (до 2,7%). За I квартал 2005 г. этот показатель еще подрос и составил 3,1%, превысив среднее значение, хотя нередко группа самых крупных банков (без учета Сбербанка) показывала одно из самых низких значений ROA (например, по итогам 1998, 1999, 2001 гг.).

¹⁰⁰ Здесь и далее относительные показатели доходности за период приведены к средней величине активов за период. Групповые показатели рассчитаны как средневзвешенные величины.

¹⁰¹ Банки разделены на группы по величине активов на соответствующую дату. В первой группе – 10 самых крупных (без Сбербанка РФ и Внешэкономбанка), во второй – 40 следующих, в третьей – 50 следующих, в четвертой – 100 следующих, в пятой – 300 следующих и в шестой – остальные (самые мелкие) банки.



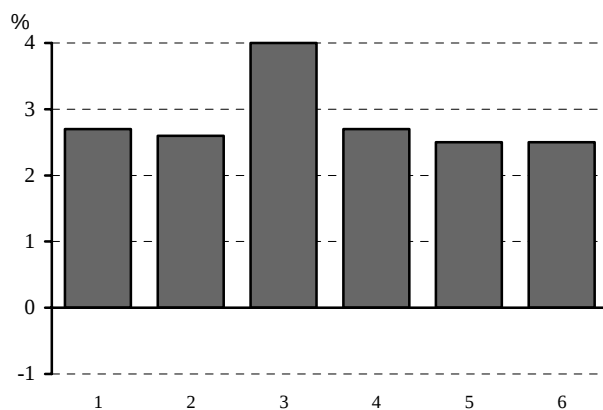
Группы по размеру активов на 01.01.2004 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1326-е.

Примечание. Здесь и далее группы строились по размеру активов на конец периода, а для расчета показателей использовалась средняя величина активов.

Источник. Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 19. ROA за 2003 г. по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

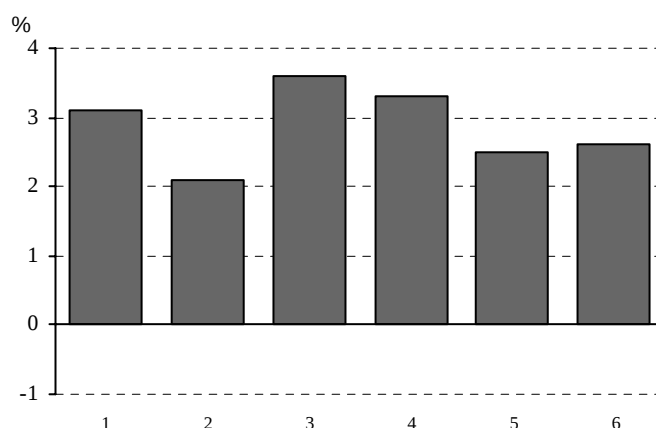


Группы по размеру активов на 01.07.2004 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1321-е.

Источник. Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 20. ROA за 1-е полугодие 2004 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

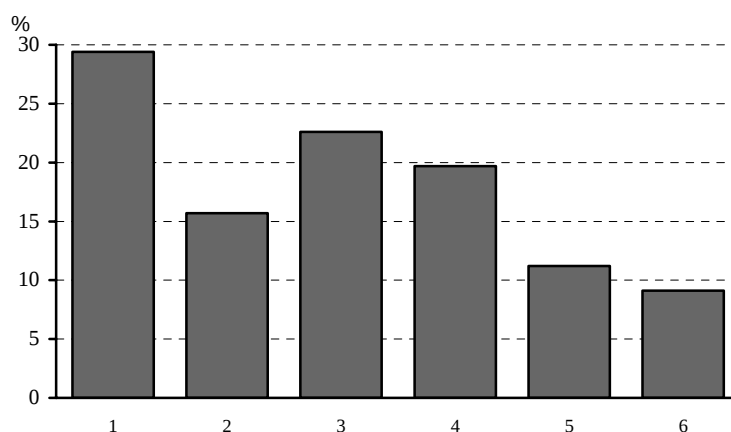


Группы по размеру активов на 01.04.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1284-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

Рис. 21. ROA за I квартал 2005 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)



Группы по размеру активов на 01.04.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1284-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИИК.

Рис. 22. ROE по итогам I квартала 2005 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

Существенно сильнее дифференцируются показатели прибыли по отношению к капиталу (показатель ROE). Поскольку отношение собственных средств к активам у средних и мелких банков традиционно выше, чем у крупных, то при близких показателях ROA разброс значений показателя ROE колеблется от 29 до 9% (рис. 22). Хотя, как видно на графике, группа банков, занимающих по размеру активов места с 11-го по 50-е, имея более низкий показатель ROA, отстает от соседних групп и по уровню ROE.

Анализ структуры доходов и расходов банков в I квартале показывает, что группа крупнейших банков имеет самый низкий чистый финансовый результат в процентах к активам: 6,3% против 11,1% в группе самых мелких банков (см. табл. 17). Отчасти это связано с более низким уровнем процентных доходов, другой фактор – заметное отставание группы крупнейших банков по уровню комиссионных доходов (1% против 3% в шестой группе). Однако административные расходы в процентах к активам у крупнейших банков самые низкие (хотя нельзя не отметить, что средний уровень таких расходов остается в России на весьма высоком уровне, снижая конкурентоспособность отечественных банков). Оплата труда персонала, арендная плата и другие административные издержки поглощают у мелких банков величину, превышающую 7% среднего размера активов в этой группе, сводя на нет их более высокие процентные и непроцентные доходы.

Анализ структуры доходов и расходов банков по итогам 3 кварталов 2005 г. показывает, что эффективность банковских операций в последнее время относительно мало зависит от кредитных и депозитных операций, хотя чистые процентные доходы и составляют более половины чистого финансового дохода.

В течение 2005 г. ставки по кредитам для предприятий снизились, по данным Банка России¹⁰², с 10,5–12,9 до 10,1–10,7%. Ставки по депозитам физических лиц в рублях изменились еще менее значительно: ставки по вкладам без учета депозитов «до востребования» в 2004 г. колебались в диапазоне между 11,4% в январе и 9,7% в июне, в 2005 г. – между 10,2% в январе и 8,7% (за апрель, август, октябрь).

Существенного изменения доли кредитов и депозитов в активах и обязательствах банков в 2005 г. не произошло. Доля ссуд небанковскому сектору в активах банков на 01.01.2005 г. составляла 54,9%, на 01.10.2005 г. – 54,8%, доля депозитов физических лиц после роста в период между 2002 г. и I кварталом 2005 г. к концу III квартала вернулась на уровень конца 2004 г., составив 16,2% против 16,1% на 01.01.2005 г.

¹⁰² Вестник Банка России 2005. № 66. За 2005 г. – данные за 10 месяцев (без учета Сбербанка).

Таблица 17

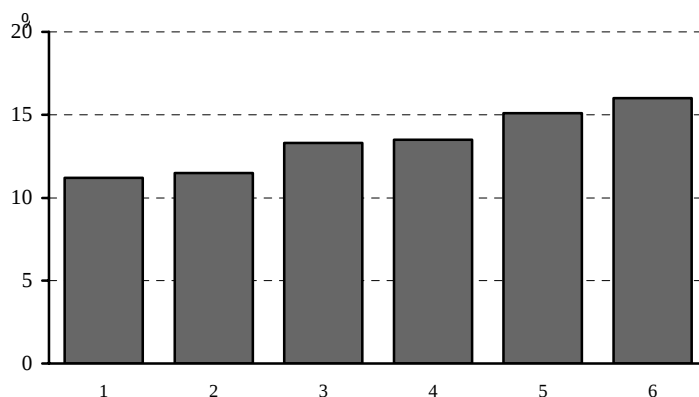
**Финансовые результаты банков в I квартале 2005 г., в годовом
выражении (% к активам)**

Показатели	Группы по размеру активов					
	1	2	3	4	5	6
Чистый финансовый доход	6,3	8,3	8,5	9,4	9,2	11,1
Чистый процентный доход	4,4	4,4	4,8	6	5,6	6,3
Процентные доходы	7,2	7,7	7,9	10,1	9	9,2
Процентные расходы	2,9	3,3	3,1	4,1	3,4	2,9
Чистый непроцентный доход	1,9	3,9	3,7	3,4	3,6	4,8
комиссионный доход	1	2	1,6	2,5	1,9	3
по операциям на финансовых рынках	-0,1	0,8	0,5	0,2	1,2	1,3
с иностранной валютой	0,2	0,2	0,6	0,2	0,6	0,7
с драгоценными металлами	0	0	0	0	0	0
по срочным операциям с валютой и с деривативами	-0,2	-0,2	-0,1	0	0	0
с ценными бумагами	-0,1	0,7	0	-0,1	0,6	0,6
от переоценки средств в валюте и ценных бумаг	0,4	0,6	1	0,4	0,1	0
от переоценки средств в валюте	0,1	0,1	0,1	0	0	0
от переоценки ценных бумаг	0,3	0,5	0,9	0,4	0,1	0
по лизингу	0	0	0,1	0	0	0
прочие операционные доходы	0,6	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4
Административные расходы	3,1	4,3	4,3	5,4	5,6	7,6
В том числе:						
на оплату персонала, включая взносы на социальное страхование	1,5	2,1	2,3	2,8	2,8	3,6
амортизационные отчисления	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
арендная плата	0,2	0,4	0,3	0,5	0,5	1
налоги, относимые на расходы	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4
Чистый операционный доход	3,2	4	4,2	4	3,6	3,4
изменение резервов	0	2	0,6	0,8	1,2	1
Чистый результат от нерегулярных операций	-0,0	0,1	0	0,1	0,1	0,1
Прибыль до налогообложения	3,1	2,1	3,6	3,3	2,5	2,6
Справочно: число банков группы, показатели которых участвовали в расчетах	10	40	48	98	296	766

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

В итоге отношение процентных доходов и процентных расходов к активам банковской системы изменилось незначительно, соответственно устойчивым является и показатель процентной маржи. За 2004 г. разность между уровнями процентных доходов и расходов составила 4,8%, за 3 квартала 2005 г. – 4,9%. Такой результат в условиях плавно снижающегося уровня ставок по кредитам и депозитам и их стабильной доли в процентах к активам требовал определенной перестройки политики банков на этих рынках. В частности, банки не только увеличивали портфели потребительских кредитов, ставки по которым в целом выше, чем по ссудам предприятиям и организациям, но и повышали долю ссуд частным лицам в общем объеме кредитов. Доля ссуд частным лицам в кредитном портфеле за 9 месяцев 2005 г. повысилась с 12 до 15%.

Сравнить доходность операций банков по кредитованию предприятий и частных лиц позволяют данные, приведенные на *рис. 23 и 24*.

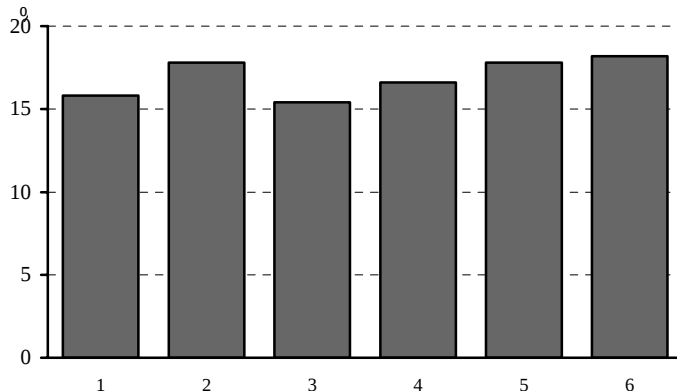


Группы по размеру активов на 01.10.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-е по 10-го;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1262-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 23. Отношение процентных доходов по ссудам предприятиям и организациям к ссудам, выданным предприятиям и организациям, по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)



Группы по размеру активов на 01.10.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1262-е.

Источник: Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 24. Отношение процентных доходов по ссудам частным лицам к ссудам, выданным частным лицам, по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

Отношение административных расходов к активам в целом стабилизировалось на уровне 4,5%. Однако, как видно из данных, приведенных в табл. 18, у мелких банков этот показатель в 2,2 раза выше, чем у крупных.

Таблица 18

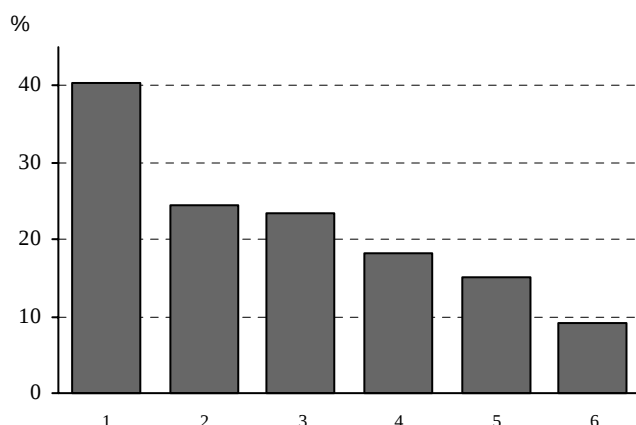
Финансовые результаты банков за 9 месяцев 2005 г. в годовом выражении (% к активам)

Показатели	Группы по размеру активов						Среднее
	1	2	3	4	5	6	
Чистый финансовый доход	7,7	9,6	9,5	10,1	10,4	11,2	9,1
Чистый процентный доход	4,3	4,9	5,3	5,6	5,9	6,3	4,9
Процентные доходы	7,4	8,3	8,6	9,3	9,5	9,2	8,2
Процентные расходы	3,2	3,4	3,3	3,7	3,6	2,9	3,3
Чистый непроцентный доход	3,4	4,7	4,2	4,5	4,5	4,9	4,1
комиссионный доход	1,1	2,3	1,6	1,9	2,3	2,9	1,8
по операциям на финансовых рынках	0,6	0,5	1	0,6	1	1,4	0,7
с иностранной валютой	0,3	0,2	0,8	0,3	0,5	0,8	0,4
с драгоценными металлами	0	0	0	0	0	0	0
по срочным операциям с валютой и с деривативами	-0,2	0	-0,2	0	0	0	-0,1
с ценными бумагами	0,5	0,3	0,4	0,3	0,5	0,6	0,4
от переоценки средств в валюте и ценных бумаг	1,1	1,2	1,2	1,6	0,3	0,2	1,1
от переоценки средств в валюте	0,1	0	0	0,1	0	0	0,1
от переоценки ценных бумаг	1	1,2	1,2	1,5	0,3	0,2	1
по лизингу	0	0	0,1	0	0	0	0
прочие операционные доходы	0,6	0,7	0,3	0,3	0,8	0,4	0,6
Административные расходы	3,5	4,5	4,4	5	6	7,6	4,5
В том числе:							
на оплату персонала, включая взносы на социальное страхование	1,7	2,1	2,3	2,5	3	3,6	2,2
амортизационные отчисления	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
арендная плата	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	1	0,4
налоги, относимые на расходы	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2
Чистый операционный доход	4,2	5,1	5,1	5,1	4,4	3,6	4,6
изменение резервов	-0,1	2	1,6	1,9	1,5	1,3	1,1
Чистый результат от нерегулярных операций	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1
Прибыль до нерегулярных доходов и расходов	4,2	3,1	3,5	3,1	2,9	2,3	3,5
Прибыль до налогообложения	4,3	3,2	3,5	3,2	3	2,5	3,6
Справочно: число банков группы, показатели которых участвовали в расчетах	10	40	50	98	297	753	

При стабильном уровне чистых процентных доходов и административных расходов показатели эффективности оказываются весьма чувствительными к изменению показателей непроцентных доходов и расходов. По итогам 3 кварталов 2005 г. чистый непроцентный доход российских банков в процентах к активам оказался на 10,8% выше, чем за 2004 г. (4,1% против 3,7%). Основной вклад пришелся на доходы, полученные банками от операций с ценными бумагами, прежде всего от переоценки портфелей ценных бумаг,

доходы от которой за 3 квартала составили 1% активов, или 11% чистого финансового дохода, полученного банками.

В итоге наиболее прибыльными оказались крупнейшие банки. В остальных группах средние показатели были ниже среднего значения по всем банкам (табл. 18). Но особенно велик разрыв по показателю прибыли на капитал (40,2% в группе 10 крупнейших против 9,1% в группе самых мелких банков – см. рис. 25).



Группы по размеру активов на 01.10.2005 г.:

- 1 – банки, занимавшие места с 1-го по 10-е;
- 2 – банки, занимавшие места с 11-го по 50-е;
- 3 – банки, занимавшие места с 51-го по 100-е;
- 4 – банки, занимавшие места со 101-го по 200-е;
- 5 – банки, занимавшие места с 201-го по 500-е;
- 6 – банки, занимавшие места с 501-го по 1262-е.

Источник. Рассчитано по базе данных фирмы СТИиК.

Рис. 25. ROE по итогам 3 кварталов 2005 г. в годовом выражении по группам банков в зависимости от размера активов (без учета Сбербанка)

4.11. Проблемы внедрения муниципальной реформы

4.11.1. Общая характеристика хода реформы в 2005 г.

В соответствии с новым муниципальным законодательством (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее по тексту – Закон № 131-ФЗ) 2005 год должен был стать ключевым в подготовке к полномасштабному внедрению муниципальной реформы. В этот период:

- должен был завершиться процесс установления границ и статуса муниципальных образований (до 1 марта 2005 г.);
- уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты органов местного самоуправления должны были быть приведены в соответствие с новым федеральным законодательством (до 1 июля 2005 г.);

- должна была быть определена структура органов местного самоуправления и проведены муниципальные выборы во вновь образованных муниципальных образованиях (до 1 ноября 2005 г.);
- должны были полностью осуществиться процессы безвозмездной передачи объектов собственности от муниципальных образований в региональную и федеральную собственность и из собственности Федерации и субъектов Федерации – муниципальным образованиям.

Однако на практике процесс подготовки муниципальной реформы оказался гораздо более насыщен событиями. Период 2005 г. с этой точки зрения можно разделить на несколько этапов.

Первый этап, который можно условно назвать эволюционным, продолжался с января до июня 2005 г. В этот период проводилась подготовка к внедрению Закона № 131-ФЗ в соответствии с графиком, закрепленным в переходных положениях данного Закона. Завершался процесс установления границ и статуса муниципальных образований, принимались новые муниципальные уставы, определялась структура органов местного самоуправления вновь созданных муниципалитетов, готовились и проводились муниципальные выборы.

Однако с начала лета появились явные признаки кризисных явлений. В Государственную Думу группой депутатов была внесена к рассмотрению поправка к Закону № 131-ФЗ (так называемая поправка Гришанкова), предусматривающая откладывание сроков проведения муниципальной реформы. С июня по сентябрь продолжался период борьбы за судьбу реформы между политическими сторонниками и противниками данной поправки. 21 сентября 2005 г. поправка все же была принята Государственной Думой в несколько смягченном по сравнению с исходным варианте, однако, по сути, это означало победу стратегии откладывания реформ.

Последний квартал 2005 г. можно рассматривать как этап регионализации и компромиссов. В этот период на федеральном уровне принимались решения, существенно смягчающие идеологическую жесткость Закона № 131-ФЗ и вносящие значительную неопределенность в механизмы его реализации, а регионы определяли собственную стратегию внедрения муниципальной реформы в рамках тех новых полномочий, которые были им даны «поправкой Гришанкова» (Законом от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ).

В целом события вокруг судьбы муниципальной реформы в 2005 г. подтвердили мнение тех экспертов, которые еще при обсуждении Закона № 131-ФЗ предупреждали о его концептуальных слабостях и недостаточной адаптированности к российским условиям. В то же время откладывание сроков проведения муниципальной реформы нельзя оценивать как позитивную меру, которая в перспективе облегчит проведение реформы. Сам по себе перенос сроков реформы не решает те серьезные проблемы, которые заложены в ее концептуальной основе. Вносимые в последнее время поправки в федеральные законы означают скорее не смену идеологии реформы, а отказ от проведения ясной идеологии, что может обесценить даже те моменты изначальной

концепции реформы, которые могли действительно способствовать развитию местного самоуправления. Наконец, решение об откладывании реформы несет серьезные репутационные риски как для федеральной власти, подготовившей и активно продвигавшей эту реформу в жизнь, так и для местного самоуправления. Создание множества муниципальных образований, имеющих выборные органы, но не обладающих ни ясными полномочиями, ни определенными финансовыми ресурсами, может привести к существенной дискредитации местного самоуправления в целом как института.

4.11.2. Эволюционный этап проведения реформы

Информация о ходе практической реализации муниципальной реформы.

В свете последующих решений о перенесении сроков осуществления муниципальной реформы вопрос об оценке подготовки к полномасштабному внедрению Закона № 131-ФЗ в первой половине 2005 г. приобретает особое значение. Отметим, что при проведении анализа использовались информационные источники следующих видов.

Во-первых, информация различных государственных органов о ходе муниципальной реформы, содержащаяся, в частности, в Аналитическом вестнике аппарата Государственной Думы, а также в отдельных ведомственных документах. При этом необходимо отметить, что данные различных ведомств по указанному вопросу не всегда совпадают между собой, а также в определенной мере находятся под воздействием политических факторов. Так, после принятия решения о переносе сроков муниципальной реформы степень готовности регионов к ее внедрению в официальных документах стала оцениваться гораздо менее оптимистично. Однако при всех указанных ограничениях достоинством данной информации является полный охват ситуации в целом по стране, что позволяет оценить общие тенденции и результаты подготовки к полномасштабному внедрению Закона № 131-ФЗ.

Во-вторых, большой объем конкретной информации был получен из неофициальных источников, таких как интернет-сайты муниципальных организаций, материалы средств массовой информации и т.п.

Наконец, в-третьих, часть информации была непосредственно собрана авторами обзора при проведении муниципальных исследований в ряде российских регионов.

Нормативно-правовое регулирование. В течение рассматриваемого периода процесс нормотворчества носил достаточно активный характер, причем проекты нормативных актов, подготовленные в первой половине 2005 г., продолжали приниматься на протяжении всего лета (особенно активно – в июне–июле). Изменение нормативно-правовой базы в сфере местного самоуправления проводилось в основном по двум направлениям.

Во-первых, осуществлялись изменения нормативно-правового регулирования, предусмотренные Законом № 131-ФЗ, планом Правительства РФ по

подготовке правовых актов, необходимых для реализации муниципальной реформы¹⁰³. Например:

- подготовлен и принят в июле 2005 г. Федеральный закон № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», вступивший в силу с 1 сентября 2005 г.;
- осуществлена корректировка избирательного законодательства Российской Федерации, в том числе уточнен статус выборных должностных лиц местного самоуправления;
- определена возможность установления смешанной либо пропорциональной системы на муниципальных выборах;
- установлен новый статус и порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований.

В связи с этим соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон «О средствах массовой информации», Уголовный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс РФ, а также в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и ряд других законодательных актов.

Во-вторых, процесс внесения изменений был связан с развернувшейся в данный период дискуссией о возможности изменения механизмов выбора глав муниципальных образований по аналогии с изменением механизма выбора губернаторов, т.е. о переходе к такой системе, при которой глава муниципального образования выбирается представительным органом местного самоуправления по представлению губернатора. Зафиксированный в Конституции РФ принцип разделения государственной власти и местного самоуправления (органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти) не позволил напрямую реализовать этот механизм. Однако были предприняты определенные шаги по усилению воздействия региональных властей на формирование органов местного самоуправления.

Так, 8 апреля 2005 г. в ст. 85 Закона (т.е. в переходные положения) были внесены поправки, предусматривающие, что при найме главы администрации муниципального района либо городского округа по контракту доля членов конкурсной комиссии, формируемая региональной властью, увеличивается с трети до половины. В отношении вновь образованных муниципальных образований, если структура органов местного самоуправления не определена на местном референдуме или сходе граждан, региональные органы государственной власти получили право устанавливать своим законом порядок избрания глав вновь образованных муниципальных образований на первый срок их полномочий, а также статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления.

Реформа территориальной организации местного самоуправления. Перенос срока реформы территориальной организации местного самоуправления на 1 марта 2005 г. позволил в большинстве регионов в целом завершить

¹⁰³ Распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2004 г. № 307-р.

этот процесс в установленных законодательством рамках. Определение границ и статуса муниципальных образований к указанному сроку было осуществлено во всех субъектах Федерации, за исключением Чеченской Республики и Республики Ингушетия. Однако в ряде регионов и в дальнейшем продолжались корректировки территориальной структуры. В частности, это происходило под воздействием судебных решений. Судебные процессы по вопросам территориальной организации проходили в таких субъектах Федерации, как Владимирская, Калининградская, Ярославская, Сахалинская и ряд других областей. Основные судебные разбирательства были связаны с лишением сельских поселений права на местное самоуправление (в результате создания городских округов на базе сельских районов), а также с борьбой городов за право иметь статус городского округа, а не городского поселения. В некоторых регионах (например, в Оренбургской области) аналогичные вопросы удалось решить в досудебном порядке.

По информации ЦИК, на май 2005 г. всего было создано примерно 12 тыс. новых муниципальных образований, из них около 10 тыс. – сельские поселения. Отнесение муниципальных районов к вновь созданным муниципальным образованиям в основном было связано с включением в их состав ранее самостоятельных городов; отнесение городских округов к вновь созданным муниципальным образованиям происходило в первую очередь при включении в их состав дополнительных сельских территорий. На 1 октября 2005 г. Министерство регионального развития РФ (далее – Минрегион РФ) оценивало количество вновь созданных муниципалитетов уже в 13 тыс. Тем самым количество муниципальных образований в Российской Федерации возросло немногим более чем в 2 раза, при этом 83% из них составили сельские поселения.

Подобное увеличение количества муниципальных образований является очень существенным, однако оно значительно меньше прогнозов ряда экспертов, предполагавших возможность гораздо большего, вплоть до пятикратного, увеличения числа муниципалитетов. Среди основных факторов, ограничивших рост количества муниципальных образований по сравнению с прогнозируемым, можно отметить следующие.

1. Резкое сокращение количества вновь созданных муниципальных образований по сравнению с существовавшим ранее количеством субмуниципальных структур в ряде регионов, где до реформы действовала районная модель. Так, в 9 регионах подобное сокращение составило от 40 до 70%. В большинстве регионов оно ограничилось 10–20%. Всего количество вновь созданных поселений оказалось меньше количества существовавших ранее субмуниципальных структур примерно на четверть. Это произошло за счет как объединения субмуниципальных структур при формировании сельских поселений, так и включения ряда сельских территорий в состав городских поселений и городских округов. Что касается тех регионов, где муниципалитеты на поселенческом уровне были созданы еще до муници-

пальной реформы, то, за редким исключением, количество поселений в них осталось практически неизменным.

2. Создание в ряде регионов городских округов на базе сельских районов, что фактически вело к сохранению прежней одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления. Подобный подход является господствующим в трех субъектах Федерации и частично используется еще в нескольких. Необходимо отметить, что, несмотря на принятие в 2004 г. поправок в Закон № 131-ФЗ, ужесточивших подход к установлению границ городских округов, подобная модель не получила должного противодействия на федеральном уровне. В результате двухуровневая модель в данных субъектах Федерации внедряется лишь на отдельных территориях, где создаются единичные поселения.

Формирование системы органов местного самоуправления. Процесс формирования органов местного самоуправления также развивался достаточно активно. К июню 2005 г. муниципальные выборы были проведены более чем в 20 субъектах Федерации (по разным источникам эти данные различаются) и назначены в подавляющем большинстве остальных. Центральным политическим вопросом в этой сфере являлся выбор из трех возможных вариантов места главы муниципального образования в системе органов местного самоуправления. В соответствии с Законом № 131-ФЗ глава муниципального образования может:

- избираться на муниципальных выборах и возглавлять местную администрацию;
- избираться на муниципальных выборах и возглавлять представительный орган муниципального образования;
- выбираться из состава депутатов и возглавлять представительный орган муниципального образования.

В различных регионах и отдельных муниципальных образованиях данный вопрос решался по-разному. Так, по данным Минрегиона РФ, в 27 субъектах Федерации главы муниципальных образований избираются только на муниципальных выборах, а в целом по России доля избранных населением глав составит более 60%. Тем не менее, по оценкам того же ведомства, главы муниципальных образований будут возглавлять местную администрацию только в 35% муниципальных образований, а в 65% муниципалитетов глава местной администрации будет наниматься по контракту. Часто данное решение являлось самостоятельным выбором того или иного муниципалитета, например, в случае наличия в нем нескольких конфликтующих между собой «групп интересов», которым было важно, чтобы главой администрации стала компромиссная фигура, а не ставленник одной из групп. Однако известны случаи серьезного политического давления в пользу выбора данной модели как отвечающей в наибольшей мере идее укрепления «вертикали власти», в том числе и вопреки мнению местного сообщества.

Наиболее ярким примером является ситуация, сложившаяся в г. Обнинске. Здесь городское собрание приняло решение об изменении структуры

органов местного самоуправления и порядка выборов главы муниципального образования, хотя прежняя структура, предусматривавшая прямые выборы главы города, была установлена на городском референдуме. В знак протеста против подобного решения мэр города ушел в отставку, а группа граждан подала в суд, считая данное решение незаконным. Противостояние представительного органа города с собственными избирателями с переменным успехом продолжалось в течение всего 2005 г., и пока окончательное решение по данному вопросу не принято.

Общая оценка результатов эволюционного этапа. Оценивая в целом итоги эволюционного этапа, можно констатировать, что к лету 2005 г. ситуация выглядела достаточно противоречиво.

С одной стороны, подавляющее большинство регионов активно осуществляло подготовку к полномасштабному внедрению Закона № 131-ФЗ, в целом ориентируясь на график, установленный переходными положениями Закона. С формальной точки зрения данный процесс шел достаточно успешно, хотя и сопровождался многочисленными конфликтами. Принципиальную возможность реализации модели муниципальной реформы в целом продемонстрировали и те регионы, которые в экспериментальном порядке внедряли многие механизмы, предусмотренные указанным выше Законом, с 2005 г.

С другой стороны, в ходе проведения реформы стали накапливаться проблемы и трудности объективного и субъективного порядка, которые вызвали сомнения в возможности полномасштабной реализации Закона № 131-ФЗ начиная с 2006 г. В целом эти трудности были вполне предсказуемы, однако при разработке механизмов реализации муниципальной реформы им не было уделено достаточного внимания. Анализ дальнейшего развития ситуации вокруг муниципальной реформы невозможен без рассмотрения упомянутых трудностей, причин их возникновения и степени остроты возникающих проблем.

4.11.3. Трудности реализации муниципальной реформы

Когда речь идет о трудностях реализации муниципальной реформы, обычно говорят о достаточно очевидных, лежащих на поверхности факторах, к которым относят:

- недостаточность правового обеспечения реформы – так, в предусмотренные переходными положениями Закона № 131-ФЗ сроки Правительство РФ не утвердило порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами;
- неправильное распределение доходных источников между различными уровнями власти, не позволяющее финансово обеспечить решение вопросов местного значения муниципальными образованиями;

- дефицит квалифицированных кадров, материального и финансового обеспечения для решения вопросов местного значения во вновь созданных сельских поселениях;
- риски, связанные с параллельным проведением муниципальной реформы и других реформ – налоговой (в части земельного налога), жилищной и т.п.;
- неготовность ряда институциональных механизмов, предполагаемых Законом № 131-ФЗ, – например, отсутствие регистрации муниципальной собственности, незавершенность земельной реформы, неготовность налоговой службы работать с муниципалитетами поселенческого уровня и т.п.

Если рассматривать трудности реализации муниципальной реформы в подобном контексте, то, действительно, можно ожидать, что большинство возникающих проблем со временем должны смягчиться либо сойти на нет. Поэтому растягивание сроков реализации реформы представляется вполне обоснованной стратегией. Однако на самом деле это лишь внешний, поверхностный уровень анализа. По сути, многие проявляющиеся на поверхности сложности являются отражением глубинных проблем, связанных с недоработанностью многих концептуальных положений Закона № 131-ФЗ и их недостаточной адаптированностью к долгосрочным институциональным ограничениям, существующим в обществе.

Так, не представляется очевидным, что жесткие финансовые и кадровые ограничения, выявившиеся во многих поселениях, являются кратковременной и преходящей проблемой. Вполне возможно, что они отражают нежизнеспособность попыток распространения двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления на всю территорию страны, что является одним из базовых элементов концепции муниципальной реформы.

Еще более явные концептуальные проблемы возникают, когда мы рассматриваем предусмотренные реформой местного самоуправления финансовые механизмы. Возможность в рамках этих механизмов обеспечить самофинансирование значительной доли муниципальных образований изначально является иллюзией.

Муниципалитетам гарантированы два основных источника дохода – местные налоги и отчисления от федеральных налогов и сборов. При этом количество местных налогов ограничено двумя налогами – на имущество физических лиц и земельным, причем оба закреплены за поселенческим уровнем. Их доля в общих доходах муниципальных образований незначительна. Самостоятельность муниципальных образований при установлении данных налогов существенно ограничена – на федеральном уровне установлены пределы изменения налоговых ставок и широкий перечень налоговых льгот. Кроме того, методы оценки налоговой базы по данным налогам страдают существенными недостатками, корректировать которые на местном уровне не представляется возможным. На уровне муниципальных районов возможно регулирование некоторых параметров налога на вмененный доход – специ-

ального налогового режима, установленного для малого бизнеса, однако это не может существенно повлиять на величину получаемых доходов.

Что касается отчислений от федеральных налогов и сборов, то в условиях значительных различий в экономическом развитии муниципальных образований их роль может быть существенна только для муниципалитетов с наиболее развитой налоговой базой, в первую очередь для крупных городов. Если же с помощью единых нормативов отчислений, установленных на федеральном уровне, пытаться решать проблему основной массы муниципальных образований, возникнут существенные диспропорции: финансово обеспеченные муниципалитеты получают в этих условиях значительные дополнительные доходы, что ограничит возможности финансового выравнивания муниципальных образований с менее благоприятной ситуацией. Аналогичная ситуация складывается и при установлении единых нормативов отчислений на региональном уровне. При этом предварительные оценки показывают, что механизм отрицательного трансферта, снижая стимулы к наращиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципальных образованиях, не способен существенно повлиять на решение данной проблемы.

Таким образом, предлагаемый в рамках реформы финансовый механизм не мог обеспечить существенный уровень собственных доходов основной массе муниципалитетов. Тем самым изначально предполагалось, что финансовая помощь неизбежно будет играть значительную роль в финансировании основной массы муниципальных образований.

Массовое недовольство финансовыми механизмами в рамках муниципальной реформы объяснялось и еще одним концептуальным противоречием, заложенным в ее основу. Достаточно жесткое регулирование перечня вопросов местного значения и территориальных основ местного самоуправления сопровождалось отсутствием каких-либо существенных гарантий по выделению финансовой помощи местным бюджетам. Между тем, если государство определяет территорию и полномочия муниципального образования, было бы логично, чтобы оно брало на себя какие-либо обязательства по финансовому обеспечению данных полномочий. Если же, напротив, ставка делается на заинтересованность муниципальных образований в росте собственных доходов и оптимизации расходов, то государство должно дать достаточную степень свободы при формировании либо компетенции муниципальных образований, либо территории (что представляется более предпочтительным). Таким образом, жесткий унифицированный вариант формирования территории и полномочий муниципалитетов неизбежно вызывает и будет вызывать усиление иждивенческих настроений в части решения вопросов финансирования муниципальных образований, возрождение подходов, связанных с финансовыми гарантиями на основе «единых социальных стандартов» и других патерналистских механизмов в данной сфере.

Наконец, запаздывание с федеральным регулированием безвозмездного перераспределения собственности между различными уровнями власти также определялось не просто недоработками федеральных чиновников, но и

технической и политической сложностью данного процесса, его высокой конфликтностью. Так, в сфере здравоохранения разделение между различными уровнями власти полномочий по оказанию первичной и специализированной медико-санитарной помощи чрезвычайно осложнило вопросы перераспределения собственности, поскольку данные виды медицинской помощи обычно оказывались в рамках одних и тех же учреждений. Что касается сосредоточения всех форм социального обеспечения и социальной защиты населения на региональном уровне, то это требовало изъятия из муниципальной собственности, в том числе, и тех объектов, которые были построены при активном участии населения и с привлечением его средств. В целом также неочевидно, что механизм безвозмездной передачи собственности вписывается в принятую в России правовую конструкцию отношений собственности.

Таким образом, если некоторые из проблем, возникших в ходе реализации муниципальной реформы, и могут смягчиться со временем, то это, очевидно, относится далеко не ко всем выявленным трудностям.

В то же время нельзя полностью «возложить ответственность» за отсрочку муниципальной реформы на объективные факторы, будь то относительно кратковременные проблемы переходного периода либо существенные концептуальные пороки реформы как таковой. Очевидно, что существенную роль в инициировании данного решения сыграли политические интересы региональных элит. В период принятия Закона № 131-ФЗ в условиях существенно-го политического давления федерального центра региональные элиты не высказывались открыто против нового муниципального законодательства. Однако это законодательство во многом не соответствовало их интересам, поскольку вело к усилению децентрализации бюджетных средств и собственности, появлению новых субъектов политического процесса, наличие которых необходимо будет учитывать при проведении региональной политики. Особенно остро данные проблемы стояли в регионах, где в пользу поселений должны были отойти достаточно ценные ресурсы – в частности, дорогая земля, с которой могли взиматься большие объемы земельного налога. Таким образом, за стремлением к торможению реформы стояли не только технические трудности, но и политические интересы.

4.11.4. Борьба за реформу – результаты и последствия

Вопрос о судьбе муниципальной реформы встал с внесением в Государственную Думу в начале июня так называемой поправки Гришанкова, к которой затем присоединилась группа из 23 депутатов от фракции «Единая Россия». Данная поправка предусматривала откладывание реформы до 1 января 2009 г. Несмотря на достаточно активное противодействие ряда депутатов, а также неоднозначную позицию Администрации Президента РФ по данному вопросу, поправка в несколько смягченном виде была принята 21 сентября 2005 г. сразу во втором и третьем чтениях.

Поправки, внесенные в Закон № 131-ФЗ, предусматривали установление переходного периода до 1 января 2009 г. В то же время положения ука-

занного Федерального закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться с 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете.

Кроме того, существенные изменения были внесены в механизмы финансового выравнивания. Изначально Законом № 131-ФЗ, а также поправками в Бюджетный кодекс предполагалось, что дотации как муниципальным районам и городским округам, так и поселениям должны выделяться в первую очередь на выравнивание бюджетной обеспеченности. Лишь на протяжении некоторого времени ограниченная и все более снижающаяся часть дотаций может выделяться на покрытие разницы между фактическими либо прогнозируемыми доходами и расходами. В соответствии с принятыми поправками применительно к поселениям вся сумма дотаций в течение переходного периода может распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Применительно к муниципальным районам и городским округам, где соответствующая доля должна снизиться с 40% в 2006 г. до 20% в 2008 г., также установлена новая шкала: с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов в 2006 г. может распределяться 100% дотаций из регионального фонда финансовой поддержки, в 2007 г. – 80%, в 2008 г. – 50%.

Содержащееся в Законе № 131-ФЗ требование о безвозмездной передаче собственности вслед за перераспределением полномочий сохраняется, однако срок передачи собственности переносится на 1 января 2008 г. В течение переходного периода до регистрации права собственности на данное имущество органы власти соответствующего уровня вправе безвозмездно использовать это имущество для исполнения своих полномочий.

В переходные положения упомянутого выше Федерального закона были внесены и некоторые другие, не столь важные изменения.

Анализ принятых поправок показывает, что они способны существенно повлиять на темпы, направления и условия проведения муниципальной реформы.

Во-первых, значительно изменена идеология реформы в части соотношения решений Федерации и субъектов Федерации при ее проведении. Первоначально Законом № 131-ФЗ предусматривалось, что все основные параметры реформы, включая мероприятия по подготовке к ее реализации, определяются федеральным законодательством. Степень свободы субъектов

Федерации существенно ограничивалась. В результате принятых изменений по меньшей мере на ближайшие 3 года влияние решений регионального уровня в части распределения полномочий между муниципальными районами и поселениями, а также внедрения новых механизмов финансового выравнивания становится определяющим.

Во-вторых, смягчение условий и растягивание сроков перехода к новой системе финансового выравнивания применительно не только к поселениям, но и к муниципальным районам и городским округам неизбежно снизит заинтересованность муниципальных образований в проведении мероприятий, обеспечивающих повышение эффективности бюджетных расходов и, в частности, реструктуризацию бюджетной сети. Особенно негативным может быть влияние подобных мер, если они будут восприняты муниципальным сообществом не как предоставление муниципальным образованиям дополнительного времени для оптимизации бюджетных расходов (что в целом представляется оправданным), а как неуверенность в правильности провозглашенных в рамках муниципальной реформы концептуальных подходов в данной сфере.

В-третьих, неизбежная для двухуровневой системы конфликтность отношений между поселениями и муниципальными районами может еще больше возрасти в условиях, когда на уровне поселений формируется выборная власть, которая должна действовать в интересах своих избирателей, но практически не может этого делать, поскольку подавляющая часть полномочий и доходных источников закреплена за муниципальными районами. Опыт регионов, находившихся в аналогичном положении в предреформенный период, подтверждает существенные издержки, связанные с подобной моделью муниципального управления. Наличие выборной власти на уровне поселений принципиально меняет ситуацию по сравнению с районной моделью, характерной для большинства регионов до начала муниципальной реформы, даже если полномочия поселений сведутся к тем, которые выполняли сельсоветы, волости и другие субмуниципальные структуры, не имевшие статуса муниципальных образований, а их финансирование будет осуществляться по смете.

4.11.5. Этап регионализации и компромиссов

После принятия поправок в законодательство о местном самоуправлении у региональных властей появился достаточно широкий набор возможных политик в отношении вновь созданных муниципальных образований. Можно выделить несколько базовых моделей, по-разному решающих вопросы полномочий и финансирования муниципальных образований:

1. Вновь образованные поселения выполняют весь перечень вопросов местного значения, предусмотренных Законом № 131-ФЗ, формируют и исполняют собственные бюджеты.
2. Часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, однако при этом поселения имеют собственные бюджеты.

3. Часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете.
4. Практически все вопросы местного значения вновь образованных поселений передаются на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете.
5. Внутри одного региона применяются различные модели для разных групп вновь созданных поселений.

Различия возможны и в определении перечня доходных источников, закрепляемых за вновь созданными поселениями в том случае, если они имеют собственные бюджеты.

По имеющейся на настоящий момент информации, достаточно большое количество регионов – 47 – планируют полностью внедрять Закон № 131-ФЗ с 1 января 2006 г. Однако, как представляется, различия между регионами, объявившими о внедрении указанного Федерального закона в полном объеме, и остальными регионами в большинстве случаев будут не столь велики.

Что касается вопросов местного значения, то, если в субъектах Федерации, отложивших внедрение Закона, их перечень регулируется региональным законодательством, то в регионах, декларировавших полное внедрение Закона, с той же целью могут использоваться заключаемые в массовом порядке соглашения о передаче поселениями полномочий муниципальным районам. Данный инструмент был изначально предусмотрен в Законе № 131-ФЗ. Решение о возможности выделения дотаций поселениям на финансирование разницы между фактическими (прогнозируемыми) доходами и расходами делает разницу между бюджетным и сметным финансированием не столь существенной, как в случае выравнивания бюджетной обеспеченности. Тем самым реальный ход муниципальной реформы в «регионах-первопроходцах» требует тщательного мониторинга.

Наряду с процессами регионализации реформы конец 2005 г. характеризовался внесением достаточно существенных изменений в ее концептуальные основы на федеральном уровне. Наибольшую роль с этой точки зрения сыграл Закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее в тексте – Закон № 199-ФЗ). Можно отметить следующие изменения, внесенные им в концепцию реформы.

Во-первых, одним из базовых положений концепции муниципальной реформы являлось четкое разграничение вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Закон № 199-ФЗ, формально не нарушая этого принципа, по сути привел к существенному размыванию данного разграничения.

Так, за поселениями в соответствии с данным Законом были сохранены либо дополнительно закреплены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для ор-

ганизации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, для развития физической культуры и массового спорта, для развития местного традиционного народного художественного творчества; содействие в развитии сельскохозяйственного производства; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью. В то же время на уровне муниципальных районов были добавлены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения *межпоселенческими* библиотеками, организация и осуществление мероприятий *межпоселенческого* характера по работе с детьми и молодежью, а также *создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района*, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры; *создание условий* для развития местного традиционного народного художественного творчества, для развития сельскохозяйственного производства *в поселениях, входящих в состав муниципального района*; *обеспечение условий для развития на территории муниципального района* физической культуры и массового спорта и т.п.

Очевидно, что если, например, в случае библиотечного обслуживания населения еще возможно провести разграничение между межпоселенческими и поселенческими библиотеками (хотя в законодательстве подобного разделения не проводится), то в большинстве других вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным.

Во-вторых, неопределенность в разграничении полномочий ставит под вопрос и еще одно концептуальное положение муниципальной реформы: собственность должна следовать за полномочием. В условиях неопределенности в разграничении полномочий неизбежно возрастает и неясность в вопросе разграничения имущества между районным и поселенческим уровнем. Другими словами, на практике этот вопрос будет приобретать все более политический характер, хотя Закон № 199-ФЗ стремится урегулировать определенную процедуру взаимодействия различных заинтересованных в данном процессе сторон. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ, не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом № 199-ФЗ.

В-третьих, изначальная концепция реформы строилась на четком разграничении вопросов местного значения и переданных государственных полномочий с точки зрения источников финансирования, степени свободы в организации решения соответствующих вопросов и т.п. Закон № 199-ФЗ и в данном случае смягчил концептуальную жесткость муниципального законодательства, установив, что в случаях, предусмотренных законодательством, муниципальные образования могут исполнять и не переданные им государственные полномочия – так сказать, в инициативном порядке. Самим Законом

№ 199-ФЗ органам местного самоуправления было дано право устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Законом № 199-ФЗ были предусмотрены и дополнительные меры, направленные на упрощение изначально предусмотренных механизмов внедрения муниципальной реформы, в частности, были смягчены требования к регистрации муниципального имущества. В то же время само по себе принятие в самом конце 2005 г. поправок в базовые законы, регулирующие разграничение полномочий, вступающих в силу с 1 января 2006 г., неизбежно вызовет дополнительную дезорганизацию при реализации муниципальной реформы и усилит проблему необеспеченности муниципальных полномочий финансовыми источниками.

В целом изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообразности, которые породил Закон № 131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции достаточно хаотическими, концептуально не выверенными шагами под воздействием тех или иных групп интересов, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем.

Еще одним важным фактором, воздействующим на правовое поле, в рамках которого осуществляется реализация муниципальной реформы, явилось принятие Закона от 27 декабря 2005 г. № 198-ФЗ, внесшего изменения в Бюджетный кодекс РФ. Обсуждение данных поправок в Бюджетный кодекс происходило достаточно длительное время, поэтому данный Закон напрямую не связан с откладыванием муниципальной реформы, хотя формально внесенные изменения в основном затрагивают период 2006–2008 гг. Принятые поправки в первую очередь отразили дискуссию по двум принципиальным вопросам межбюджетных отношений, важность которых далеко не ограничивается трехлетним переходным периодом.

С одной стороны, регионы, в состав которых входят наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования, были недовольны чересчур «либеральным» подходом к установлению отрицательного трансферта. Бюджетный кодекс предусматривал возможность установления подобного трансферта только для муниципальных образований, уровень бюджетной обеспеченности в которых более чем вдвое превышал средний уровень по субъекту Федерации; при этом изыматься могло не более 50% подобного превышения. Принятые поправки снизили планку установления отрицательного трансферта до уровня 1,3 от средней по субъекту Федерации бюджетной обеспеченности, оставив без изменений максимальный уровень изъятия – 50%. Последнее является чрезвычайно важным решением, поскольку в ходе дискуссии предлагалось повысить данный уровень до 75 и даже до 100%, что

чрезвычайно негативно повлияло бы на стимулы к наращиванию налоговой базы в подобных муниципальных образованиях.

С другой стороны, возник вопрос о мотивации к росту бюджетных доходов в муниципальных образованиях – получателях финансовой помощи. Возможность ежегодной замены финансовой помощи нормативами отчислений от подоходного налога, предусмотренная Бюджетным кодексом, не решала данную проблему. В результате было высказано предложение предоставить субъектам Федерации право по согласованию с муниципальными образованиями закреплять за ними в счет финансовой помощи нормативы отчислений от любых налогов, зачисляемых в региональный бюджет, на среднесрочную перспективу. Если первая часть данного предложения – расширение круга доходных источников, отчисления от которых могут закрепляться за муниципальными образованиями в счет финансовой помощи, – полностью нашла отражение в принятых поправках, то вопрос о возможности закрепления налоговых отчислений на срок более одного года остался не до конца ясным. Законодательно установлено, что нормативы отчислений должны закрепляться на срок *не менее одного года*, никаких дополнительных пояснений принятые поправки не содержат. Тем самым возможность формирования у муниципалитетов – получателей финансовой помощи стимулов к наращиванию налоговой базы осталась под вопросом.

* * *

Подводя итоги, можно выделить следующие важные тенденции, зародившиеся в 2005 г., которые будут оказывать существенное влияние на дальнейший ход муниципальной реформы:

- регионализация хода муниципальной реформы, значительные региональные различия при стремлении многих регионов создать у федерального центра впечатление о полномасштабном внедрении реформы;
- отступление от концептуальных основ муниципальной реформы на федеральном уровне, адаптация реформы как к потребностям практики, так и к лоббистскому давлению регионов;
- стремление федерального центра обеспечить муниципальным образованиям адекватное финансирование их полномочий, которое будет постоянно наталкиваться на ограничения выбранной концепции муниципальной реформы.