

ОСОБЕННОСТИ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ СОБСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Е. В. Кирьянчук

Воронежский государственный университет

В публикации дается оценка ситуации, которая складывается в процессе реализации базового федерального закона о реформе местного самоуправления в Российской Федерации (ФЗ № 131 от 06.10.2003 года) в части формирования института отношений собственности муниципальных образований. На примере Воронежской области анализируется ситуация, которая складывается при введении в действие положений федерального закона об использовании муниципальной собственности в качестве экономической основы для формирования консолидированных бюджетов муниципальных образований.

Выявленная тенденция – использование механизма продажи муниципальной собственности, в частности продажа муниципальных земельных ресурсов в частную собственность, создает угрозу ликвидации данной формы собственности для ее будущего регулирования и эффективного использования в перспективе. Предлагаемые автором рекомендации по исправлению складывающейся тенденции в форме регионального законодательства должны привести механизмы использования муниципального имущества в соответствие с долговременными целями функционирования органов местного самоуправления.

Особенностью современного этапа реформы местного самоуправления России, который реализуется в рамках Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является установка на формирование института отношений собственности муниципальных образований как экономической основы жизнедеятельности местных сообществ. Одновременно муниципальная собственность провозглашена в качестве одного из источников формирования доходной (неналоговой) части консолидированных бюджетов органов местного самоуправления. Поэтому организация рационального, продуктивного управления муниципальной собственностью, цивилизованного разграничения имущественных комплексов между уровнями публичной власти, а также между муниципальными образованиями приобретает первостепенное значение.

Управление муниципальной собственностью предполагает, как известно, широкую гамму механизмов использования локального имущественного комплекса: передача в хозяйственное ведение, оперативное управление, аренда, продажа в частную собственность и т.д.

Практика становления и развития муниципальных образований в нашей стране за последнее десятилетие (после принятия первого федерального закона о местном самоуправлении в 1995 году) подтверждает, что процесс формирования экономической (материальной) базы местного самоуправления идет весьма противоречиво. Пока нельзя однозначно определить единую модель материально-ресурсного обеспечения для разных уровней муниципальных образований, поскольку муниципальные образования даже одного уровня существенно отличаются друг от друга по своим возможностям эффективно решать вопросы местного значения.

Неслучайно поэтому новый формат реформы местного самоуправления введен в 2006 году в полном объеме лишь в 47 субъектах России. К их числу относится и Воронежская область, где функционируют 534 муниципальных образования, в том числе 3 городских округа, 32 муниципальных района и 500 городских и сельских поселений.

Представляется целесообразным проследить динамику изменения места и роли неналоговых доходов, основу которых составляют доходы от использования собственности, на примере муниципальных районов области, которые на сегодняшнем (начальном) этапе реформы местного самоуп-

правления подверглись наименьшей организационной трансформации. В качестве информации для этого, полагаем, достаточно репрезентативны будут данные о динамике размеров неналоговых доходов в структуре консолидированных бюджетов муниципальных районов области (см. таблицу).

Как видно из таблицы, в структуре собственных доходов бюджетов муниципальных районов за последние 3 года сделан заметный крен в сторону повышения удельного веса неналоговых доходов, т.е. доходов от использования имущества. В целом по области удельный вес неналоговых доходов (95 процентов за счет имущественных отношений) в собственных доходах бюджетов муниципальных районов увеличился с 9,1 процента в 2003 году до 23,6 процентов в 2006 году. То есть, очевидна позитивная динамика повышения роли собственной экономической базы муниципальных образований от использования собственности (имущества) при формировании доходной части местных бюджетов.

Обращает на себя внимание тот факт, что эта динамика неравнозначна по районам. Диапазон «разброса» составляет от 10 (Россошанский район) до 39 (Ольховатский район) процентов. Причина такой поляризации – предмет специального анализа. Однако некоторые закономерности и тенденции выявляются уже сейчас.

Во-первых, более высокая доля неналоговых доходов за счет использования собственности отмечается в тех муниципальных районах, где процесс разграничения собственности, в т.ч. на землю, находится в завершающей стадии (Кантемировский, Каширский, Нижнедевицкий, Ольховатский, Петропавловский, Острогжский районы).

Во-вторых, стагнация динамики роста отмечается в тех районах, где до сих пор существует неопределенность в разграничении собственности между федеральным и муниципальным уровнями (Лискинский, Павловский, Семилукский, Верхнехавский и другие районы).

В связи с этим необходимо скорейшее принятие федеральных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок и механизмы передачи

федеральных земель в собственность муниципальных образований.

Одновременно выявляется весьма непродуктивная, на наш взгляд, особенность, которая выражается в усилении тенденции роста неналоговых доходов за счет продажи земельной собственности муниципалитетов. Эта тенденция проявляется, в частности, в районах, которые расположены вокруг г. Воронежа (Новоусманский, Панинский, Хохольский).

Это не только непродуктивная, но и чрезвычайно опасная тенденция, т.к. она создает видимость движения к самодостаточности муниципальных образований. На самом деле, этот путь ведет к физическому истощению муниципальной собственности.

В связи с этим на областном уровне должен быть принят нормативный правовой акт (закон), регламентирующий порядок использования муниципальной собственности (в первую очередь земельной). Приоритетным механизмом использования земельных ресурсов должен быть установлен механизм передачи муниципальных земель в долгосрочное пользование (аренду), либо в хозяйственное ведение.

Одновременно следует определиться с использованием так называемых «межселенных территорий» муниципальных районов, которые находятся между границами городских и сельских населенных пунктов и не участвуют в процессе хозяйственного использования. Здесь также необходимо принять (региональный) областной закон о передаче муниципальным районам межселенных территорий в безвозмездное пользование. Эти территории, размеры которых в Воронежской области оцениваются от 5 до 15 процентов площади муниципальных районов, могут служить площадками для размещения потенциальных инвестиционных проектов в реальном секторе экономики, инфраструктурных (сервисных) зон, то есть служить территориальной базой для перспективного освоения и развития.

Такие подходы будут создавать условия для формирования стабильных и, главное, потенциально возрастающих доходов бюджетов муниципальных образований.

Динамика неналоговых доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов Воронежской области за 2003-2006 годы

Наименование районов	2003 год		2006 год	
	неналоговые доходы (млн. руб.)	уд. вес неналоговых доходов в собственных доходах (%)	неналоговые доходы (млн. руб.)	уд. вес неналоговых доходов в собственных доходах (%)
Аннинский	11,89	7,6	18,69	24,3
Бобровский	1,97	3,6	14,36	22,6
Богучарский	8,42	20,8	9,8	17,0
Бутурлиновский	4,65	4,9	14,08	18,0
Верхнемамонский	3,82	20,6	8,69	29,0
Верхнехавский	5,15	21,2	6	22,6
Воробьевский	1,3	8,0	2,61	14,9
Грибановский	2,23	7,1	9,66	22,2
Калачеевский	8,86	11,6	18,63	19,6
Каменский	0,75	4,1	5,57	20,0
Кантемировский	4,8	7,8	19,43	32,0
Каширский	2,8	14,7	8,69	32,3
Лискинский	24,87	7,8	52,52	12,1
Нижедевицкий	1,8	13,0	4,73	23,5
Новоусманский	3,7	6,0	8,54	14,0
Новохоперский	2,07	4,4	14,27	28,4
Ольховатский	3,32	16,9	15,43	39,3
Острогожский	2,34	2,8	25,89	24,7
Павловский	14,09	19,5	23,84	18,0
Панинский	2,02	9,4	5,66	14,5
Петропавловский	2,25	14,8	5,96	28,6
Поворинский	2,13	3,3	17,45	26,6
Подгоренский	1,4	5,9	6,13	20,7
Рамонский	2,32	8,0	10,96	21,8
Репьевский	1,16	9,4	5,34	34,7
Россошанский	12,16	4,0	36,787	10,8
Семилукский	12,17	13,5	17,93	18,0
Таловский	4,39	9,7	12,55	23,1
Терновский	1,28	7,4	3,58	16,9
Хохольский	2,63	9,3	6,43	15,1
Эртильский	3,04	14,1	10,19	24,2
г. Борисоглебск	10,1	10,7	40,86	22,2
г. Нововоронеж	4,79	1,9	23,41	16,2
г. Воронеж	358,36	10,1	1175,31	26,4
Всего по муниципальным районам и городским округам области	529,03	9,1	1659,98	23,6