

И.Ф. Хасанов

**Формирование
механизма
реализации
региональной
инвестиционной
политики**

Монография



ПАЛЕОТИП
Москва
2008

УДК 65.0(075.8)
ББК 65.291.551-21я73
X24

X24 **Хасанов И.Ф.**
Формирование механизма реализации региональной инвестиционной политики : монография / И.Ф. Хасанов. — М.: Издательство «Палеотип», 2008. — 148 с.

ISBN 978-5-94727-400-4

В монографии рассмотрен широкий спектр вопросов, связанных с региональной инвестиционной и долговой политикой. Все указанные вопросы в работе рассматриваются в неразрывной связи с реформой местного самоуправления в Российской Федерации, а также законодательными и макроэкономическими условиями для развития регионов, складывающимися в стране. Автором проведен анализ международной практики управления долгами и инвестициями, а также история развития данных вопросов в нашей стране, начиная с дореволюционной России до настоящего времени. Большое внимание уделяется проблеме повышения инвестиционной привлекательности и кредитоспособности регионов, как одному из основных условий для их экономического роста. В работе рассмотрены вопросы создания и развития институтов развития в России и за рубежом, вопросы формирования и инвестирования Стабилизационного и Инвестиционного фондов РФ.

Для читателей, интересующихся проблемами привлечения инвестиций в региональную экономику и управления муниципальным долгом.

УДК 65.0(075.8)
ББК 65.291.551-21я73

ISBN 978-5-94727-400-4

© Хасанов И.Ф., 2008
© Издательство «Палеотип», 2008

Содержание

Введение	5
Глава 1. Современная региональная инвестиционная политика	7
1.1. Концепция, система целей и методика формирования современной региональной инвестиционной политики	7
1.2. Механизм реализации современной региональной инвестиционной политики	11
1.3. Перспективы и проблемы реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации, ее влияние на инвестиционную политику региона	16
1.4. Развитие налогово-бюджетного механизма реализации инвестиционной политики региона	36
1.5. Методы обеспечения инвестиционной привлекательности и кредитоспособности региона	44
1.6. Научно-практическая разработка современной инвестиционной политики (на примере Республики Башкортостан и городского округа город Уфа)	58
Глава 2. Стратегические вопросы формирования и развития долговой политики региона	70
2.1. Состав и инструменты долга в современной России	70
2.2. Основные этапы развития рынка муниципальных займов в России	80
2.3. Анализ международной практики управления региональными и муниципальными долгами	89
2.4. Особенности российской практики управления региональными и муниципальными долгами	90
Глава 3. Институты развития как инструмент реализации инвестиционной политики государства	96
3.1. Стабилизационный фонд и вопросы инвестирования временно свободных средств государственного бюджета	96
3.2. Инвестиционный фонд РФ – источник финансирования региональных инвестиционных проектов	102
3.3. Региональные институты развития как основа для привлечения инвестиций в региональные инновационные и инфраструктурные проекты	109

3.4. Международный опыт создания и функционирования институтов развития	120
Заключение	142
Литература	145

Введение

Одним из факторов обеспечения поступательного развития экономики является рост инвестиций в основной капитал. Ограниченность экономического роста в условиях недостаточности инвестиций в реальный сектор экономики очевидна. Данное обстоятельство определяет необходимость формирования в регионах России инвестиционной политики, обеспечивающей рост экономики, рост валового регионального продукта, а это и есть проведение современной инвестиционной политики. Однако четкие представления о том, что представляет собой современная инвестиционная политика, каковы ее методологические основы и реальные механизмы воплощения в регионах России, практически отсутствуют как в науке, так и в практике.

В связи с этим нужно по-новому посмотреть на экономическую категорию "инвестиции", которая в современной теории отражает вложение имущественных, интеллектуальных и иных ценностей в расширение масштабов производства и непроектной сферы, обеспечивающее прирост прибыли (дохода) или достижение другого полезного для инвесторов эффекта.

Содержанию современной инвестиционной политики соответствует следующее определение. Инвестиции - денежные средства, ценные бумаги, технологии, лицензии, любое другое имущество или имущественные права, а также интеллектуальные ценности, имеющие денежную оценку и вкладываемые в объекты предпринимательской деятельности и другие виды деятельности, приводящие к приросту основного капитала организации и/или эффективности его использования и приводящие к увеличению прибыли (дохода) организации или к достижению положительного общественного социального эффекта.

В соответствии с новым пониманием категории "инвестиции" требуется дополнение ее существующей классификации. С позиций формирования и реализации инвестиционной политики, основной целью которой является обеспечение поступательного экономического роста, классификация инвестиций является незаконченной. Наиболее близко, с этих позиций, разделение инвестиций на реальные и финансовые, прямые и портфельные. Однако их влияние на прирост основных фондов и повышение эффективности их использования не является однозначным. Поэтому необходимо дополнить классификацию инвестиций таким критерием, как "результат инвестиций" с выделением следующих видов инвестиций:

- инвестиции в увеличение основного капитала организации и повышение эффективности его функционирования;
- текущие инвестиции в оборотный капитал;
- инвестиции в финансовые и иные активы, связанные с перераспределением существующей собственности.

С позиций обеспечения экономического роста главное значение имеет первый вид инвестиций, влияние которых на прирост производства в регионе является очевидным. К данному виду инвестиций следует отнести:

- инвестиции в форме капитальных вложений;
- инвестиции в оборотные фонды, связанные с расширением производства;
- финансовые инвестиции, связанные с формированием капитала организации или его расширением, т.е. первичное размещение ценных бумаг.

Второй вид инвестиций представляют инвестиции по формированию оборотных средств предприятия, а третий вид инвестиций связан с операциями на вторичном рынке ценных бумаг, банковскими депозитами и приобретением предприятием новой собственности.

Влияние двух последних видов инвестиций на экономический рост в регионе является не явным и выражается в повышении эффективности функционирования производства.

Глава 1

Современная региональная инвестиционная политика

1.1. Концепция, система целей и методика формирования современной региональной инвестиционной политики

Эффективность инвестиционной политики и ее влияние на экономическое развитие региона во многом определяется правильной постановкой целей инвестиционной политики и методов ее реализации, соответствующих существующим реалиям и перспективам развития региональной экономики как составной части единой национальной экономики. Особенность инвестиционной политики экономического роста состоит в том, что ее целью является инвестиционное обеспечение производственной сферы и его основе поступательное развитие региона.

Данное обстоятельство побуждает рассматривать регион не только как некоторое территориальное образование, но и как производственную единицу, обладающую факторами производства, условиями его организации и осуществления. Утверждение о регионе как прокорпоративном образовании обосновывается следующими обстоятельствами. Во-первых, регион обладает совокупностью факторов производства, используемых в единой производственной системе, основанной на принципах кооперации и разделения труда. Во-вторых, признается, что возможности и стимулы для эффективных инвестиций, создания рабочих мест и расширения производства в регионе обусловлены уровнем затрат, рисков и ограничений конкуренции, являющихся факторами производственной деятельности и ассоциирующихся с наличием определенных инвестиционных возможностей. Рассмотрение региона с позиций прокорпоративного образования определяет необходимость учитывать такие сугубо производственные условия осуществления инвестиционной деятельности в регионе, как:

- затраты на осуществление производственной деятельности в регионе;
- риски региона;
- условия конкуренции на региональном рынке.

Однако регулирование данных факторов, их совершенствование в целях привлечения инвестиций в региональную экономику основывается на представлении о регионе как субгосударственном образовании и на его

способности формировать инвестиционную политику, отличную, в допустимых пределах, от инвестиционной политики федерального центра. Оказывая влияние на данные факторы с помощью сочетания политики в определенных областях, таких как стабильность и безопасность, правовое регулирование и налогообложение, финансы и инфраструктура, рынок труда и общие элементы управления, регион реализует инвестиционную политику. В этом проявляется двойственная природа региона.

На региональном уровне основными участниками инвестиционного процесса выступают компании, вкладывающие средства в производственный комплекс, а также регион, принимающий инвестиции. Поэтому главной задачей при формировании системы целей инвестиционной деятельности является согласование интересов этих двух сторон.

Такой поход, по нашему мнению, является единственно методологически верным, так как уже на этапе формирования методологии инвестиционной политики побуждает органы управления региона – получателя инвестиций, встать на позиции корпораций – инвесторов, согласовав свои представления об инвестиционной политике с предпочтениями инвесторов.

Наличие целевых установок современной инвестиционной политики позволяет приступить к формированию инвестиционной стратегии и региональных механизмов ее реализации. Решение данной проблемы осуществляется в два этапа. На первом этапе следует выбрать приемлемый для региона тип инвестиционной политики. На втором – разрабатываются собственно механизмы достижения целей региональной инвестиционной политики.

Эффективная региональная инвестиционная политика, отвечающая современному состоянию экономики регионов Российской Федерации, должна быть:

- наступательно-активной, то есть ориентированной на привлечение внешних по отношению к региону инвестиций;
- сформированной на основе комбинированного подхода, предполагающего развитие кластера отраслей региона, отвечающего конкурентным преимуществам территории;
- самостоятельным структурным элементом экономической политики региона.

Федеративное устройство России предоставляет регионам страны возможности самостоятельного формирования инвестиционной политики в рамках, установленных федеральными законами. Прогрессивная инвестиционная политика региона в современных условиях является реальным фактором обеспечения его экономического развития. Основой такой политики должна быть грамотно определенная инве-

стиционная стратегия, суть которой заключается в обеспечении в условиях конкурентной среды максимального притока производственных инвестиций в регион. Стратегия современной инвестиционной политики предполагает создание в регионе условий, обеспечивающих инвесторам реализацию их интересов и информирование об этих условиях. Исходя из этого положения, можно сделать вывод о том, что инвестиционная стратегия имеет два функциональных направления.

Первое направление предусматривает изучение рынка предложения инвестиционного капитала, выявление группы потенциальных инвесторов, способных и готовых осуществить инвестирование каких-либо проектов на территории региона, а также доведение до их сведения условий и преимуществ осуществления деятельности на территории региона, иными словами мотивация к инвестициям в регионе. Второе направление предполагает минимизацию рисков и максимизацию преимуществ деятельности инвесторов на территории региона в сравнении с регионами-конкурентами. В рамках данного направления оцениваются параметры инвестиционного потенциала региона, осуществляется ограничение влияния на деятельность инвесторов в регионе отрицательных факторов и максимизация позитивных факторов. Иначе говоря, формируются благоприятные условия функционирования инвесторов в регионе, или инвестиционный климат.

Таким образом, региональную инвестиционную стратегию нельзя считать ограниченной только внутренними факторами, границами региона, она действует на территории всего государства и даже на мировом рынке, если ее целью является привлечение иностранных инвестиций.

Формирование инвестиционной стратегии экономического роста осуществляется в несколько этапов. На первом этапе осуществляется оценка внутренних и внешних условий, для чего используется SWOT-анализ, на основе которого производится оценка сильных и слабых сторон инвестиционного потенциала региона.

Количественная оценка сильных и слабых сторон позволяет расставить приоритеты и на их основе распределять ресурсы. Движение в направлении реализации ключевых факторов успеха и устранения слабых сторон и угроз, выявленных посредством SWOT-анализа будет позитивным, если оно базируется на обоснованном выделении приоритетов, что является вторым этапом формирования стратегии инвестиционной политики экономического роста. В качестве таких приоритетов выступают конкретные сферы вложения инвестиционных ресурсов.

Наиболее типичным методом определения конкретных инвестиционных проектов выступает метод определения «точек роста» экономики, под которыми понимаются хозяйственные единицы, получаю-

щие первостепенную значимость в процессе распределения инвестиционных ресурсов.

Однако в рамках данной методики игнорируется системный подход, выступающий ключевым фактором успешной реализации инвестиционной стратегии. Указанный недостаток нивелируется при отраслевом походе определения приоритетных сфер развития региона.

Теоретической основой формирования современной инвестиционной политики по отраслевому принципу может быть значительное количество теорий, в той или иной степени описывающих процесс накопления, распределения и использования капитала. Но теория конкурентных преимуществ национальных экономик М.Портера, как никакая другая, позволяет понять действия инвесторов и обосновать решения региональных властей для привлечения инвестиций.

Для определения отраслевых предпочтений инвесторов необходимо провести анализ конкурентных преимуществ отраслей региона, определив состояние каждого из условий, определяющих их конкурентоспособность. Для этого предлагаем использовать модель, где качественно и количественно оцениваются параметры факторов развития отрасли и спроса на ее продукцию, а также наличие и состояние развития родственных и поддерживающих отраслей.

На основе отраслевого анализа определяется приоритетная сфера регионального развития. Позитивным моментом использования данного подхода является тот факт, что в рамках проводимого анализа формируется кластер взаимосвязанных отраслей (родственных и поддерживающих), которые следует развивать и поддерживать инвестициями в целях обеспечения конкурентоспособности основного отраслевого продукта в регионе.

На третьем этапе формирования стратегии инвестиционной политики разрабатываются локальные инвестиционные стратегии для каждой отрасли, составляющие конкурентоспособный отраслевой кластер региона. Для этих целей возможно использование модели анализа инвестиционных портфелей, основанной на построении матрицы ADL. Создание ADL-матрицы с целью разработки инвестиционной стратегии, исходя из конкурентных позиций отраслей, позволяет распределить отрасли по локальным стратегиям инвестирования:

- отрасли активного инвестирования (обеспечиваются в большей мере частными инвестициями, государство может предоставлять инвестиционные кредиты, участвовать в уставном капитале предприятий, социально значимым отраслям предоставляются субсидии);
- отрасли вторичного инвестирования (наряду с частными инвестициями могут получать государственную поддержку, которая носит косвенный характер);

- стареющие и производящие неконкурентоспособную продукцию отрасли (развиваются только за счет внутренних источников, но государство инвестирует в социально значимые отрасли);

- убыточные отрасли (инвестиции нецелесообразны, государство дотирует только производство социально значимых продуктов).

Соединение данных локальных стратегий дает возможность определить параметры единой региональной стратегии инвестиционной политики экономического роста. Это является основой для формирования механизма реализации современной инвестиционной политики.

1.2. Механизм реализации современной региональной инвестиционной политики

Механизм реализации инвестиционной политики представляет собой набор основных инструментов инвестиционной политики и процедуры их применения для достижения ее целевых установок.

По мнению Е.Е. Швакова, все инструменты инвестиционной политики экономического роста можно сгруппировать по четырем функциональным направлениям. Это инструменты:

- мотивации и побуждения инвесторов к вложению средств в производство на территории региона;
- информирования инвесторов о состоянии инвестиционной среды региона;
- развития инвестиционного потенциала региона;
- по сопровождению инвестиционного проекта до момента полного выполнения (достижения окупаемости).

Направленность данных инструментов различна. Так, инструменты первых двух направлений, касающиеся формирования побудительных механизмов и информационного обеспечения инвесторов, действуют за пределами региона, поэтому они направлены на развитие и совершенствование внешних по отношению к региону факторов инвестиционной политики. Развитие инвестиционного потенциала и инвестиционное администрирование являются составной частью внутренней инвестиционной среды региона, их действие ограничивается территорией региона, поэтому они выступают направлениями развития внутренней подсистемы инвестиционной политики. Такой подход позволяет увязать результаты SWOT-анализа с мерами по развитию инвестиционной системы региона. Однако следует признать, что представленное деление является достаточно условным. Отдельные инструменты являются факторами, улучшающими как внутреннюю подсистему инвестиционной политики, так и одновременно проявляющими свое действие за пределами региона (например,

льготное налогообложение инвесторов). Поэтому предлагается разделить все инструменты инвестиционной политики на содержательные, выступающие основными и определяющие контуры инвестиционной политики региона, и организационные, являющиеся производными от основных (содержательных). Однако без организационных инструментов реализация основных невозможна, так как их проявление осуществляется посредством использования в практической деятельности организационных инструментов. Например, о льготном налогообложении инвесторов на территории конкретного региона инвесторам становится известно только благодаря широкому освещению данного факта в средствах массовой информации.

Основой современной региональной инвестиционной политики являются побудительные механизмы, которые находятся в системе «затраты - доход» и направлены на повышение рентабельности инвестиционных проектов и связанных с ним издержек и рисков. Субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции могут предоставлять инвесторам льготы и гарантии, осуществлять финансирование инженерной и транспортной инфраструктуры, оказывать иные формы поддержки инвестиционных проектов за счет региональных и местных бюджетов, а также из внебюджетных средств.

Основными инструментами финансово-экономической поддержки инвестиционной деятельности на территории региона являются налоговые и финансовые механизмы. Посредством налоговых механизмов осуществляется снижение налогового бремени для инвесторов и достигается сокращение периода окупаемости инвестиционных проектов. Финансовые побудительные механизмы заключаются в предоставлении инвесторам прямых дотаций (субсидий) в рамках реализации инвестиционных проектов либо оказании иной помощи, имеющей конкретное денежное выражение, например, снижение арендной платы за пользование земельным участком или другим государственным имуществом.

В число инструментов налоговой поддержки входят:

- временное полное или частичное освобождение от уплаты налогов в региональные бюджеты (налог на прибыль, налог на имущество предприятий) и местные бюджеты (налог на имущество, земельный налог);
- отсрочка или рассрочка уплаты налогов в региональные и местные бюджеты;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов.

Финансовые инструменты поддержки инвестиционных проектов:

- предоставление инвесторам проектов государственных и муниципальных гарантий региональных и местных бюджетов;

- льготная ставка арендной платы за пользование земельными участками и имуществом, находящимся в государственной собственности субъекта РФ или муниципальной собственности местных органов власти;

- бюджетные (инвестиционные) кредиты;
- участие региона, муниципалитета в уставном капитале предприятий (акционерных обществ);

- предоставление субвенций инвесторам за счет средств регионального и местных бюджетов за выпущенную продукцию (например, в Краснодарском крае региональные власти выплачивают из бюджета субвенции сельскохозяйственным предприятиям и фермерам за 1 т. молока, 1 ц зерна и овощей и т.п.);

- субсидирование инвесторам из региональных и местных бюджетов процентной ставки по кредитам банков.

Непосредственно с формированием побудительных механизмов для инвесторов связано улучшение текущего состояния инвестиционного потенциала региона. Совместно эти два функциональных направления инвестиционной политики определяют ее содержание. При этом следует признать, что инструменты инвестиционной политики, с помощью которых в регион привлекаются инвесторы, одновременно и опосредованно повышают инвестиционный потенциал региона.

В то же время повышение инвестиционного потенциала региона, его характеристик, также выступает побудительным мотивом инвестирования. В рамках данного направления инвестиционной политики экономического роста достигается улучшение конкретных показателей инвестиционного потенциала региона, позволяющее снизить затраты инвестора и повысить эффективность инвестиционного проекта. То есть данные инструменты, как и инструменты стимулирования инвесторов, находятся в системе "затраты - доход", однако, в отличие от первых, они не могут быть однозначно выражены в денежной оценке и в большинстве случаев не применимы к конкретному инвестору. Иначе говоря, они улучшают условия инвестирования не для одного, а для всех инвесторов, пришедших в регион. В качестве инструментов реализации данного направления инвестиционной политики экономического роста региона можно назвать:

- финансирование создания (улучшения текущего состояния) производственной инфраструктуры региона за счет средств регионального и местных бюджетов;

- финансирование подготовки местного населения в учебных заведениях региона и страны для приоритетных отраслей региональной экономики;

- гарантии от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, включая преодоление коррупции в региональных и местных органах власти;
- гарантии от незаконных действий негосударственных организаций, усиление правового режима хозяйствования на территории региона;
- оказание инвесторам помощи по получению в аренду и приобретению в собственность земельных участков и объектов нежилого фонда, находящихся в государственной и муниципальной собственности региона или муниципалитета.

Следующим функциональным направлением региональной инвестиционной политики является ее информационное обеспечение. Информационная подсистема региональной инвестиционной политики в настоящее время является достаточно развитой. Вместе с тем инвесторы по-прежнему оценивают информационную прозрачность инвестиционной системы в регионах как недостаточную. В основном доступной является информация об объектах инвестиций, но не об условиях и процедурах подготовки и принятия решений. Другими словами, легко получить информацию о том, куда инвестировать, но сложно о том, как это сделать. Основной задачей информационного обеспечения информационной политики является формирование в глазах инвестора позитивного имиджа региона и доведение до его сведения информации об инвестиционных проектах, правилах и процедурах осуществления на территории региона инвестиционной деятельности. Инструментами информационного направления инвестиционной политики экономического роста выступают:

- поддержка Интернет - сайтов, на которых размещается подробная информация о регионе, включая данные об условиях ведения бизнеса, а также сведения о предлагаемых для реализации инвестиционных проектах;
- создание информационно-аналитических и консультационных центров по вопросам привлечения инвестиций;
- разработка каталогов свободных производственных площадей;
- разработка бизнес - профилей региональных предприятий;
- издание справочников "Бизнес-путеводитель", "Путеводитель инвестора" и т.п. на бумажных и магнитных носителях;
- проведение конференций с участием потенциальных инвесторов;
- создание баз данных инвесторов, адресная рассылка информации по инвестиционным возможностям в регионе;
- участие в международных симпозиумах, выставках и конференциях;

- организация визитов иностранных делегаций из представителей власти и бизнеса;
- подготовка и проведение презентаций инвестиционных возможностей региона для дальнейшего развития сотрудничества с потенциальными инвесторами и привлечения инвестиций.

Связанным с информационным направлением инвестиционной политики и его логичным продолжением является инвестиционное администрирование, которое осуществляется с момента прихода инвестора в регион и до достижения точки окупаемости инвестиционного проекта.

Инвестиционное администрирование реализуется в разрезе процедур инвестиционного проекта на территории региона, и в большинстве регионов РФ осуществляется специальной службой. В субъектах РФ созданы министерства или департаменты, инвестиционные агентства, основной функцией которых является работа с инвесторами.

Инструментами инвестиционного администрирования являются:

- организация консультаций по любым вопросам устройства и ведения бизнеса в регионе;
- создание на конкурсной основе специализированных уполномоченных компаний, оказывающих инвесторам на договорной основе услуги по регистрации предприятий на территории региона, их бухгалтерскому учету, аудиту, страхованию, лизингу и взаимодействию с налоговыми органами в регионе и др.;
- создание консультационных органов, ориентированных на выработку предложений по совершенствованию инвестиционной деятельности и сотрудничеству с иностранными инвесторами;
- минимизация времени инвестора на прохождение процедур и оптимизация административных механизмов решения вопросов по государственной поддержке инвестиций;
- решение отдельных вопросов с контролирующими органами региона;
- создание системы "единого окна", предусматривающей обслуживание инвесторов по взаимосвязанным направлениям функционирования инвестора в одном месте (например, оформление земельного участка, согласование проектной документации и получение разрешения на строительство объекта).

В целом следует признать, что успешность инвестиционного администрирования определяется уровнем профессионализма сотрудников службы, поэтому формирование органа управления и содействия инвестициям является одной из ключевых задач инвестиционной политики.

1.3. Перспективы и проблемы реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации, ее влияние на инвестиционную политику региона

Кратко все обсуждаемые проблемы местного самоуправления в России можно сформулировать в двух словах - недостаточно финансов и недостаточно демократии. В 2002-2003 гг. общественное внимание было привлечено, прежде всего, к работе Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Комиссия представила концепцию реформирования всей системы местного самоуправления, на основе которой был подготовлен и принят новый Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ.

Данный закон предусматривает масштабную административно-территориальную реформу и соответствующее изменение полномочий не только между муниципальными образованиями разных типов, но и в целом между местным самоуправлением и государством.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года не смог точно определить содержание вопросов местного значения и полномочий по их реализации и соотнести их с полномочиями органов государственной власти.

В результате того, что и остальные федеральные законы либо вообще не разграничивали большинство полномочий между государственным и муниципальным уровнями, либо прописывали их как совместные, местное самоуправление в силу его непосредственной близости к населению, сконцентрировало все полномочия, которые не хотели брать на себя из-за отсутствия финансов или по каким-либо другим причинам федеральные и региональные уровни власти.

Прокуратура, призванная осуществлять надзор за законностью в стране, не в состоянии отследить все нарушения. Система конституционного правосудия, формируемая в субъектах Российской Федерации, пока недостаточно окрепла, чтобы сказать свое слово в многочисленных конфликтах региональных и местных властей. Да и не всегда может это сделать в условиях противоречивости федерального законодательного поля. Многие вопросы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением просто не охвачены правовым регулированием.

Ухудшение материально-технической базы муниципальных образований, все возрастающий объем необеспеченных федеральных мандатов, принимаемые на федеральном уровне решения о повышении заработной платы работникам бюджетных учреждений преимущественно за счет средств субъектов Федерации и муниципальных бюджетов все более обостряли ситуацию в местном самоуправлении, вызывая нарекания, как со стороны населения, так и со стороны органов государственной власти.

Существующая в настоящее время система формирования доходов местных бюджетов законодательно базируется на Налоговом, Бюджетном кодексах и Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем, ни одним из вышеперечисленных законов не предполагалось отдельно в бюджетах прописывать средства на выполнение собственных полномочий и отдельно на реализацию государственных полномочий; в результате во многих субъектах Федерации средства на выполнение государственных полномочий включались в нормативы отчислений, что не позволяло реально оценить средства, за счет которых можно было их реализовать.

В большинстве субъектов Федерации в настоящее время имеет место ежегодное изменение нормативов отчислений, которое приводит к невозможности местных органов власти прогнозировать свою бюджетную политику, а соответственно и социально-экономическое развитие муниципального образования.

Местные бюджеты фактически формируются субъектами Российской Федерации: ими устанавливаются нормативы отчислений от основных бюджетобразующих налогов, доходы сокращаются исходя из дефицита бюджета субъекта Федерации, жестко закрепляются не только нормативы расходов бюджетных средств, но и направления расходования каждого рубля местного бюджета. В результате, местные бюджеты представляют собой скорее сметы доходов и расходов, чем самостоятельно формируемый бюджет.

Низкая доля собственных доходов в бюджетах муниципальных образований и преимущественное их формирование за счет регулирующих доходов приводит к тому, что усилия местных органов власти по наращиванию своей доходной базы приводят не к увеличению доходов местных бюджетов, а к стабилизации либо сокращению. Это реализуется субъектом Российской Федерации, как через снижение нормативов отчислений, так и через зачисление всех налогов от наиболее крупных налогоплательщиков в бюджет субъекта Российской Федерации. При таком подходе у местных органов власти отсутствуют стимулы для наращивания налогооблагаемой базы.

С другой стороны, муниципальные образования, не предпринимающие усилий по развитию своей экономической базы, живут за счет перераспределения финансовых ресурсов от более сильных муниципалитетов, что порождает иждивенчество. Исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации проще заниматься перераспределением финансовых ресурсов между поселениями, чем осуществлять региональную политику по их развитию и повышению инвестиционной привлекательности. Подтверждением является то, что ни в одном субъекте Федерации не работают региональные программы по социально-экономическому развитию муниципальных образований. Все муниципальные образования не способствует развитию местного самоуправления в России и эффективной реализации возложенных на него полномочий по жизнеобеспечению населения. Как результат – ухудшение положения основной массы населения в большинстве муниципальных образований, развал материально-технической базы социальной сферы.

Сложилась ненормальная ситуация – ежегодно расходы муниципальных бюджетов существенно превышали их расходные полномочия и в целом ряде случаев не признавались на федеральном уровне в качестве муниципальных расходных полномочий. Ситуация приобрела характер устойчивой тенденции.

Прогрессирующее ухудшение ситуации в социальной сфере, замерзающие города, задержки с выплатой заработной платы бюджетникам заставили федеральный уровень начать работу по анализу состояния разграничения полномочий между всеми органами власти и уточнением ответственности за их реализацию.

Опыт функционирования российского местного самоуправления к настоящему времени выявил основные недостатки двух базовых принципов его организации. «Поселенческий» принцип, предполагающий создание множества мелких муниципальных образований, затрудняет решение всего круга вопросов местного значения, ослабляет финансовую базу местного самоуправления, не обеспечивает комплексного территориального развития.

Лишенный этих недостатков «районный» принцип, в рамках которого создаются достаточно крупные муниципальные образования, отдаляет местную власть от населения, ограничивает возможности гражданского участия, затрудняет самостоятельное решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения отдельных населенных пунктов.

Поэтому следовало выработать синтетический подход к территориальной организации местного самоуправления, который бы соединял преимущества «поселенческого» и «районного» принципов, устра-

нял присущие им недостатки, и при этом соответствовал требованиям, заданным Конституцией и современной социально-экономической ситуацией.

С одной стороны, не подлежит сомнению необходимость обеспечения максимальной близости власти к населению, реализации права каждого городского и сельского поселения самоопределяться как муниципальное образование и тем самым приобретать все права, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (на что неоднократно указывал в своих постановлениях Конституционный суд). С другой стороны, в условиях жестких ресурсных ограничений столь же необходимо сохранение и развитие сложившейся районной инфраструктуры, а также закрепление ответственности за решение наиболее важных задач местного самоуправления на уровне с достаточными ресурсами.

Истинный, глубокий смысл, заложенный в словах “местное самоуправление”, в его понятиях, приведенных в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и Европейской Хартии местного самоуправления, подразумевает непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления. Однако население России пока еще вне самоуправления.

Приняв в 1993 году Конституцию и закрепив там местное самоуправление, как власть народа и для народа, многие полагали, что эта власть будет осуществляться народом сама, граждане самоорганизуются и будут сами решать вопросы местного значения. Вместе с тем, за все прошедшие годы со дня принятия Конституции в стране немного было сделано для вовлечения граждан в управление местной жизнью.

Конституционный Суд Российской Федерации уже вынес множество решений об отмене норм законов субъектов Федерации, нарушающих права граждан на местное самоуправление (Республика Коми, Удмуртская Республика, Курская, Читинская, Ярославская области и другие).

Нередки ситуации, когда в большом городе, административном центре субъекта Федерации избран представительный орган всего из 7 – 15 депутатов. Две трети муниципальных образований в Российской Федерации, в которых главы муниципальных образований не только возглавляют деятельность по осуществлению местного самоуправления, возглавляют исполнительный орган, но и председательствуют в представительном органе местного самоуправления, подписывают его решения, обладают правом решающего голоса. Главы муниципальных образований и органы местного самоуправления, таким образом, в значительной мере выводятся из-под контроля представительной демократии.

Новая редакция Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", прежде всего, направлена на решение проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления в Российской Федерации, на развитие системы местного самоуправления и приведение ее в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Ключевые положения законопроекта направлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Устанавливается обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах – с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а за районами (городскими округами) и переданных государственных полномочий.

По мере реализации нового Закона количество муниципальных образований в России должно возрасти ориентировочно до 24 тысяч. При такой ситуации органы местного самоуправления будут ближе к населению, а депутаты более доступными.

Закрепление конкретных полномочий за каждым территориальным уровнем муниципальных образований соответствует решениям Комиссии при Президенте Российской Федерации по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Предлагаемая в новом Законе система межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями зеркально отражает межбюджетные отношения между Федерацией и субъектами Российской Федерации и строится на принципах, создающих стабильные долговременные условия для формирования местных бюджетов.

В Законе четко определена процедура передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, исключающая возникновение нефинансируемых мандатов и предусматривающая необходимые меры, включая ответственность органов местного самоуправления, по эффективному исполнению указанных полномочий.

Предусматривается усиление контроля за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и ответственности за их исполнение. В частности, предусматривается временное исполнение полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, четко оговоренных Законом.

Заметно больше места в новом Законе по сравнению с действующим занимают нормы, направленные на развитие демократических (самоуправленческих) начал местного самоуправления, на развитие территориального общественного самоуправления, на регулирование порядка вступления в силу муниципальных правовых актов, порядка их опубликования (обнародования). Появился и новый институт - институт голосования об отзыве депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, о голосовании по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

Важнейшим приоритетом государственной политики в области местного самоуправления является создание условий для реального и эффективного разграничения полномочий между федеральным, региональными и местными органами власти, а также между муниципальными образованиями.

Весьма важен для развития городов нашей страны, а значит и для развития страны в целом вопрос о критериях отнесения городского поселения к городскому округу, поскольку большинство городов, которые исторически сложились как города с преимущественно промышленной инфраструктурой, в настоящий момент являются самостоятельными муниципальными образованиями, не входящими в состав других муниципальных образований. И хотя в соответствии с нормами Закона только региональный законодатель будет окончательно определять быть тому или иному городу городским округом или нет, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса будет осуществляться только при согласии на это населения, как городского поселения, так и муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение.

Это серьезная мера защиты городских поселений, фактически являющихся сегодня городскими округами, от непродуманных решений.

Особое внимание федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации должно быть уделено тем государственным полномочиям, которые могут быть переданы для исполнения органам местного самоуправления. Представляется, что при этом следует учитывать сложившуюся практику, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Установление объективной возможности исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления должно быть главным условием их передачи. Передача полномочия

должна сопровождаться и передачей необходимых для его исполнения ресурсов, а отказ от их передачи или недостаточная ресурсная поддержка должны служить основанием для исполнения органами местного самоуправления переданных полномочий только в пределах переданных ресурсов. Готовность органов местного самоуправления к исполнению тех или иных полномочий должна служить дополнительным критерием принятия соответствующих решений.

Реализация права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление функции охраны общественного порядка (и обязанности его обеспечения) требует реорганизации милиции общественной безопасности. Часть её функций должна быть передана создаваемым органами местного самоуправления подразделениям муниципальной милиции. Создание муниципальных органов охраны порядка должно осуществляться поэтапно, в том числе путем совершенствования законодательства об участии граждан в охране общественного порядка, выделения органами местного самоуправления соответствующих штатных должностей и их финансирования. При этом должна быть обеспечена необходимая координация действий федеральных и муниципальных органов охраны правопорядка.

Реализация перечисленных мер на практике будут сопровождаться проблемой распределения ресурсов и имущества, накопленного в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации между федеральными и муниципальными органами общественной безопасности. Муниципальные образования за последние годы вложили немало ресурсов в оснащение подразделений милиции на своих территориях. Пропорциональное распределение имеющейся базы должно быть закреплено в переходных положениях самого закона, иначе муниципальная милиция окажется не в состоянии исполнять свои полномочия, что в будущем может дать основания для критики самого решения по закреплению данного полномочия за муниципальными образованиями.

Одной из важнейших функций местного самоуправления является предоставление населению жилищно-коммунальных услуг. Объемы бюджетного финансирования отрасли составляют около 40 процентов. В целях повышения прозрачности и эффективности экономического функционирования жилищно-коммунального хозяйства необходимо внедрение рыночных механизмов, переход от компенсационного порядка предоставления и оплаты льгот различных категорий граждан к адресному субсидированию малоимущих. Также требуется сформировать более четкий механизм ответственности местных властей за качество исполнения ими функции предоставления жилищно-коммунальных услуг.

В сфере международных связей следует закрепить в федеральном законодательстве право органов местного самоуправления сотрудничать с органами местного самоуправления других государств, осуществлять внешнеэкономическую и внешнеторговую деятельность по вопросам местного значения. Многолетний опыт показывает, что взаимодействие органов местного самоуправления с зарубежными партнерами способствует решению многих социально-экономических проблем местного населения, наращиванию хозяйственного потенциала территорий, укреплению демократической стабильности. Ныне действующее законодательство в этой области носит фрагментарный и недостаточно полный характер. В этой связи местное самоуправление не может полноценно использовать потенциал международного сотрудничества.

С принятием нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предстоит большая и планомерная работа по его реализации. В соответствии с этим Законом предстоит подготовить большое количество законодательных актов, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Не меньшая, а может быть большая работа в этом плане, предстоит и муниципалитетам. Прежде всего, в части повышения эффективности, устранения противоречий и восполнения пробелов в законодательном регулировании.

Определенная работа в этом плане уже осуществляется на федеральном уровне.

В июле 2003 года принят Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», скорректировавший полномочия субъектов Российской Федерации.

Внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений, а также изменения и дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации, определяющие доходную базу муниципальных образований и выстраивающую новую систему межбюджетных отношений.

Согласно разрабатываемому в настоящее время проекту федерального закона "Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации" предполагается образование муниципальной милиции – органа, предназначенного для охраны общественного порядка, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на территории муниципального образования.

Готовится к внесению в Государственную Думу и пакет проектов федеральных законов по вопросам регулирования права собственности, включая право собственности на землю.

Новый базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» содержит много важнейших положений, не урегулированных или по-иному регулируемых ранее. Это:

- иные принципы территориальной организации местного самоуправления;
- регулирование круга вопросов местного значения в зависимости от статуса муниципального образования;
- введение как обязательного органа – местной администрации;
- запрет на совмещение главой муниципального образования должностей председателя представительного органа и главы местной администрации;
- более глубокое регулирование новым Законом форм осуществления населением местного самоуправления;
- новые положения о межмуниципальном сотрудничестве; создание в каждом регионе совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;
- новые положения о голосовании по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования;
- изменение технологии бюджетного процесса и многие другие.

Поэтому субъектам Российской Федерации предстоит работа как над подготовкой ряда новых законодательных актов, так над изменением и дополнением действующих актов, вплоть до принятия их в новой редакции. В первую очередь это коснется региональных законов об организации местного самоуправления в субъектах Федерации

Согласно новому Закону субъекты Российской Федерации до 1 января 2005 года должны установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района, исходя из требований нового Федерального закона. Это значит, что к этому времени субъектам Федерации потребуется разработать и принять новую редакцию законов: о порядке установления и изменения границ муниципальных образований; о порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований.

Вопрос о порядке наделения муниципальных образований статусом и изменения статуса муниципальных образований может быть решен субъектами Федерации двумя путями - принятием отдельного регионального закона либо включением этих норм в региональный закон о порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных

образований, поскольку изменение статуса муниципального образования, в соответствии с новым Федеральным законом, признается его преобразованием. По какому пути пойдут региональные законодатели - покажет практика.

Введение как обязательного органа местного самоуправления – местной администрации, главы местной администрации, назначаемой по контракту, приведет к значительным изменениям в региональных законах о муниципальной службе.

Представляется, что субъекты Российской Федерации, которые имели отдельные законы о финансовых основах местного самоуправления, о бюджетном процессе в муниципальных образованиях придут к выводу о необходимости подготовки также и их новых редакций.

До 1 ноября 2005 года в соответствии с новым Федеральным законом должны быть приведены законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями.

Анализ регионального законодательства показывает, что органам государственной власти субъектов Российской Федерации требуется также внесение изменений в законы об административной ответственности и некоторые другие.

В соответствии с новой редакцией Федерального закона представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или может состоять из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения нормой представительства.

Первый вариант формирования представительного органа муниципального района – муниципальные выборы – уже хорошо апробирован в правоприменительной практике и имеет прочную законодательную базу. Иначе обстоит дело со вторым вариантом формирования представительного органа муниципального района. Этот механизм не имеет должной нормативной правовой базы и не апробирован на практике.

Строго говоря, механизм формирования представительного органа муниципального района, предусмотренный подпунктом 1 пункта 4 статьи 35 новой редакции Федерального закона, заключающийся в делегировании поселениями депутатов в представительный орган муниципального района, не является выборами. Это качественно иной ме-

ханизм формирования органа публичной власти. Следовательно, при его реализации не может применяться избирательное законодательство и требуется иное специальное нормативное правовое регулирование.

С появлением новых, независимых субъектов права муниципальной собственности, что собственно предполагается новым Законом, возникает вопрос о разделе имущества между ними, проблема установления перечня необходимых для каждого из муниципальных образований объектов собственности, определения критериев отнесения имущества к объектам права того или иного муниципального образования.

Разграничение объектов права муниципальной собственности – это сложный, многоэтапный процесс, лежащий в основе всех последующих операций с недвижимостью.

Согласно новой редакции Закона Правительство Российской Федерации в срок до 1 января 2005 года должно утвердить порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами. Таким образом, в каждом субъекте Российской Федерации появится необходимость разработки еще ряда нормативных актов, направленных, в том числе и на установление законодательных норм и правил, регулирующих разграничение объектов муниципальной собственности.

Реализация нового Федерального закона потребует также разработки нового регионального закона о муниципальных органах охраны общественного порядка, разработки новых или изменения действующих законов, регулирующих отзыв депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, работу с обращениями граждан в органы местного самоуправления.

В соответствии с требованиями нового Закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 июня 2006 года должны обеспечить проведение съездов муниципальных образований субъектов в целях создания советов муниципальных образований субъектов Федерации. Это значит, что к этому сроку должны быть разработаны и приняты региональные законы о порядке образования Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Конечно, все субъекты Российской Федерации должны будут выполнить и общее требование нового Федерального о том, что бы до 1 июля 2006 года привести в соответствие с новым Законом свои конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты.

Вместе с тем, новации принимаемого Федерального закона, более всего скажутся на муниципальном уровне, поскольку именно там они и реализуются.

Всем действующим муниципальным образованиям до 1 июля 2006 года предстоит переработать свои уставы в соответствии с требованиями нового Закона. А вновь образованным муниципальным образованиям, соответственно, – разработать новые.

Значительная специфика будет содержаться и в уставах муниципальных районов. Это не только положения, связанные с особой формой формирования представительного органа муниципального района, но и нормы, регулирующие взаимоотношения органов местного самоуправления муниципального района с органами местного самоуправления поселений, входящих в его состав.

Возникает также необходимость внесения изменений и в другие муниципальные правовые акты или разработки новых. Это:

- муниципальные правовые акты поселений о порядке формирования представительных органов муниципальных районов;
- муниципальный правовой акт о сходе граждан;
- типовой устав территориального общественного самоуправления;
- положение о порядке организации и проведения публичных слушаний;
- положение о порядке назначения и проведения собраний граждан;
- положение о порядке назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов);
- положение о порядке назначения и проведения опроса граждан;
- положение о правотворческой инициативе граждан;
- положение о муниципальном заказе и другие.

В качестве главного принципа территориальной организации местного самоуправления должна будет осуществляться двухуровневая модель, закреплённая в новом Федеральном законе. Эта модель позволит обеспечить решение конкретных вопросов местного значения именно на том уровне, на котором присутствуют объективно необходимые для этого ресурсы, кадровый и организационный потенциал. Более того, эта модель позволит решить двуединую задачу – выстроить оптимальную систему взаимодействия местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти. В её рамках возможно определение четких принципов и процедур разграничения полномочий и сфер ответственности между уровнями публичной власти, создание действенных контрольных инструментов (как со стороны граждан, так и со стороны государства), достижение максимальной эффективности решения социально-экономических проблем.

Алгоритм решения проблемы финансового обеспечения реализации полномочий местного самоуправления, использованный при

подготовке закона, предполагал, прежде всего, уточнение полномочий каждого уровня власти – федерального, субъектов Федерации и муниципального. Для местного самоуправления основным итогом этой работы явилось сокращение количества полномочий и распределение их между двумя муниципальными бюджетными уровнями – поселенческим и районным.

За поселенческими муниципальными образованиями по новой редакции Закона остались полномочия только по вопросам местного значения, в них нет полномочий по дошкольному воспитанию, общему среднему образованию и здравоохранению. Таким образом, не только сельские поселения и поселки теперь не будут предоставлять услуги населению по образованию и медицинскому обслуживанию, но и большинство городов – малых, средних и больших, не получивших статус городского округа. Правда, при этом, Закон сохраняет возможность взаимного делегирования полномочий между поселением и районом.

Одним из кардинальных изменений в разграничении полномочий для муниципальных образований является передача финансирования заработной платы и статей по обеспечению образовательного процесса при организации начального и общего среднего образования с уровня местного самоуправления на государственный уровень власти. В соответствии с Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» эти полномочия передаются регионам. На уровень субъектов Федерации передаются также полномочия по финансовому обеспечению платежей за неработающее население в систему обязательного медицинского страхования и по установлению и финансовому обеспечению выплаты адресных жилищных субсидий населению.

Эти три полномочия становятся государственными, они делегируются только муниципальным районам и соответственно городским округам с соответствующей передачей финансовых средств в виде субвенций. Передача дополнительных полномочий по регулированию муниципальных бюджетов на уровень субъектов Федерации дает им дополнительные рычаги по управлению муниципалитетами.

Объем расходных полномочий при подготовке поправок в Бюджетный Кодекс был определен, исходя из существующего, с корректировкой на внесенные в соответствии с законами изменениями расходных обязательств каждого уровня.

При таком подходе вся искаженная структура расходов бюджетов всех уровней закладывается и на перспективу. В результате, в местных бюджетах и в 2006 году не предусматриваются расходы на раз-

витие материально-технической базы образования, здравоохранения, на ремонт и модернизацию жилищно-коммунального хозяйства, оплату долгов, средства, необходимые для покрытия кассовых разрывов, и пр. Кроме того, совершенно не учитываются расходы, обусловленные реформированием территориальной организации местного самоуправления: затраты на управление во вновь образуемых муниципальных образованиях, на решение межмуниципальных проблем и т.д.

Доходная база муниципальных образований определяется законами «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации». Предлагаемая система формирования финансовой базы местного самоуправления, сокращая в равных объемах расходы и доходы местных бюджетов, сохраняет и на перспективу существующий разрыв между доходами и расходами и, следовательно, не меняет сложившуюся ситуацию.

Состав местных налогов не предполагает существенных изменений, они не становятся определяющими при формировании доходов местных бюджетов. Отнесенный к ним транспортный налог и торговый сбор пока не дают возможности оценить их возможный вклад в изменений доходной базы местных бюджетов, но по имеющимся расчетам они не покрывают потерь от выпадающих доходов.

В условиях внесения изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации земля и имущество становятся основой финансовых ресурсов муниципальных образований. Именно эти две составляющие должны создать основу доходов муниципальных бюджетов. Рыночные механизмы использования земли и имущества должны способствовать существенному увеличению их неналоговых доходов. Однако, происходящий в настоящее время процесс разграничения земли между федеральным, региональным и местными органами власти приводит к тому, что земли на территории муниципальных образований все чаще закрепляются за субъектами Федерации. Необходимо изменить порядок разграничения земельных ресурсов, поставив на первое место интересы муниципальных образований. Не муниципальные образования должны доказывать необходимость сохранения земель в их собственности, а федеральная и региональные власти должны обосновать свою потребность в земельных участках на территориях городов, поселков и сельских населенных пунктов.

Что касается имущества, то в новом Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дан закрытый перечень муниципального имущества, в соответствии с