**Федеральное агентство по образованию**

**Государственное образовательное учреждение**

**высшего профессионального образования**

**«Поморский государственный университет имени М.В. Ломоносова»**

**Юридический факультет**

**Кафедра государственно-правовых дисциплин**

**Контрольная работа по дисциплине**

**«Муниципальное право Российской Федерации»**

**Тема:**

**«Экономическая основа местного самоуправления»**

**Архангельск**

**2009**

**Содержание**

Введение

1. Понятие экономической основы местного самоуправления

2. Муниципальная собственность

3. Местные бюджеты

3.1 Доходная часть

3.2 Расходная часть

3.3 Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований

4. Проблемы становления экономической самостоятельности муниципальных

образований

Заключение

Список использованных источников

**Ведение**

Актуальность темы работы связана с тем, чтоизменения экономических отношений осуществляемых в Российской Федерации привели к осознанию необходимости реформирования системы государственного управления и передаче значительной части функций по обеспечению жизнедеятельности населения местным органам, наделив их соответствующим статусом, компетенцией, материальными и финансовыми ресурсами.

Целью работы является исследование основ организации экономической деятельности муниципальных образований.

Нормативную базу исследования составили:

Конституция РФ, Бюджетный Кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Налоговый Кодекс РФ, федеральные законы: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., «О муниципальной службе в Российской Федерации» 2007 г., «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» 1997 г., «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» 1998 г., Европейская Хартия местного самоуправления и ряд других нормативно-правовых актов.

Теоретическая основа исследования представлена в трудах таких отечественных ученых как: Р.Х. Адуков, А.Н. Адукова, В.И. Васильев, И.В. Выдрин, В.Б. Зотов, А.Н. Кокотов, Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин, Е.М. Кошевников, И.А. Коноплева, С.П. Головач, С. Ленская, Е. Сычева, Г.X. Шахназаров, Р.М. Усманова, В.Н. Хорьков, Н.В. Нагорная, Е.С. Шугриной, М.Ю. Тихомиров, а также ряда других авторов.

При написании данной работы были использованы следующие общепринятые методы исследования: логический, сравнительно-исторический, статистический, формализации, анализ и синтез, прогнозирования.

1. **Понятие и принципы экономической основы местного самоуправления**

Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения – это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых демократическими государствами – права на достойную жизнь. Таким образом, местное самоуправление не только оппонент, но и соратник государственной власти, а развитое, местное самоуправление освобождает органы государственной власти от «текучки», позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствует оптимизации государственного управления.

Однако важно понимать, что органы местного самоуправления должны иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу. Как отмечают Ю.А. Тихомиров и Г.Н. Шахназаров: «в процессе становления местного самоуправления важное значение имеет обеспечение его деятельности соответствующими материальными предпосылками. Реально самоуправление только тогда, когда оно обеспечено экономикой, ибо «корни самоуправления в экономике»[[1]](#footnote-1). Из этого следует, что признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает определенные обязательства со стороны государства по созданию необходимых экономических, финансовых и правовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

Само понятие «экономическая основа местного самоуправления» представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. установил, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, средства местных бюджетов, имущество, находящиеся в государственной собственности и переданные в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. Часто встречается и понятие «финансовые ресурсы муниципального образования», под которыми понимается совокупность финансовых средств, состоящих из средств местного бюджета, внебюджетных фондов, финансовых ресурсов муниципальных предприятий, ссуд, займов, средств от продажи муниципальной собственности, ценных бумаг.

В законе о местном самоуправлении 1995 г. глава посвященная экономической основе, называлась «финансово-экономическая основа местного самоуправления» Однако, понятие финансовой основы несколько уже, чем экономической, так как первая является составной частью второй, что отразилось на действие законодателя, который в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» 2003 г. сменил название главы на «экономическая основа местного самоуправления».

К источникам муниципального права России относится Европейская хартия местного самоуправления. В статье 9 Хартии сформулированы следующие основные требования к финансовым ресурсам местного самоуправления:

* достаточность собственных финансовых средств и их соразмерность предоставленным полномочиям;
* свобода распоряжения этими средствами при осуществлении своих функций;
* поступление хотя бы части финансовых средств местного самоуправления за счет местных сборов и налогов;
* защита более слабых органов местного самоуправления за счет процедур финансового выравнивания;
* предоставление субсидий не должно идти в ущерб выбора политики органов местного самоуправления[[2]](#footnote-2).

Эти положения Европейской Хартии о местном самоуправлении, которую Россия ратифицировала в 1998 году, можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять экономическую и финансово-налоговую политику демократического государства применительно к местным органам власти, получая отражение в законодательстве данной страны. Не случайно в Европейской хартии самая большая по объему статья посвящена характеристике источников финансирования органов местное самоуправление.

Общие начала финансовой деятельности органов местного самоуправления регулируются на уровне Конституции Российской Федерации, устанавливающей основные принципы организации и деятельности общества и государства и оказывающей существенное влияние на развитие российского законодательства. Так, в соответствии со статьей 132 Конституции РФ, при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

Однако, как справедливо отмечает В.И. Васильев, содержание «общих принципов организации местного самоуправления» в Конституции не раскрыто. И, как неоднократно отмечалось и Конституционным Судом, и доктриной, может быть определено лишь текущим законодательством, причем по-разному в зависимости от политических, экономических и социальных условий»[[3]](#footnote-3).

Подводя итог данной главы на основе вышеизложенного можно сделать вывод, что экономическая основа, обеспечивает хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служит, прежде всего, удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. При этом принципы его экономической организации заложены не только в национальном законодательстве, но и в ратифицированной Россией Европейской хартии местного самоуправления.

**2. Муниципальная собственность**

Важное место в составе экономической основы местного самоуправления занимает муниципальная собственность. Развитие товарно-денежных отношений, юридическое закрепление многообразия форм собственности, появление множества субъектов реальных рыночных отношений поставили перед местным самоуправлением задачу формирования собственной финансово-экономической базы на новых основах. Еще раз отметим, что одним из главных условий жизнедеятельности местного самоуправления является наличие у него материально-финансовой базы. Конституция Российской Федерации закрепила наличие муниципальной собственности и ее равноправие с другими формами собственности, а также наделила органы местного самоуправления правом на самостоятельное управление этой собственностью.

Необходимо рассмотреть понятие муниципальной собственности. В научных источниках дается определение муниципальной собственности как целого, состоящего из частей. Можно говорить, что муниципальная собственность включает муниципальные предприятия, объекты социально-культурного и бытового назначения, транспорт, местную промышленность, а также земли, недра, леса, растительный и животный мир. В юридической энциклопедии говорится, что муниципальная собственность – это имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям[[4]](#footnote-4). Гражданский кодекс Российской Федерации под муниципальной собственностью понимает имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям[[5]](#footnote-5). Ряд авторов считают, что муниципальную собственность нужно определять как отношения между субъектами экономической деятельности по поводу воспроизводства тех или иных объектов[[6]](#footnote-6). Последнее определение дает наиболее полное представление об экономической деятельности местного самоуправления и раскрывает роль данной категории в системе общественного воспроизводства.

В соответствии со ст. 50 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. в состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество. Закон не случайно дает довольно широкий состав элементов муниципальной собственности, так как реальное наличие такого перечня собственности создает все условия органам местного самоуправления для обретения настоящей власти.

Формирование муниципальной собственности осуществляется путем разграничения собственности, приватизации, создания новых объектов, передачи, приобретения в результате купли-продажи, дарения, наследства и т.д. Процесс формирования муниципальной собственности во многом зависит от решения проблемы разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются имуществом в соответствии с законом. Органы местного самоуправления вправе:

* передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов;
* выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств. Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность;
* определять порядок и условия приватизации муниципальной собственности, за исключением случаев, когда она осуществляется непосредственно населением, при этом доходы от приватизации поступают в полном объеме в местный бюджет;
* в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Они сами определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

По-другому определяются отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности. По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров. Однако органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. В то же время они не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, за исключением случаев, предусмотренных законами.

Из всего сказанного выше можно констатировать, что отношения связанные с муниципальной собственностью, являются приоритетными, а также охватывают и ставят в зависимость все иные отношения в муниципальном образовании.

**3. Местный бюджет: понятие, структура, принципы формирования**

Наиболее актуальным в контексте темы работы является вопрос о средствах местного бюджета. Важность четкого определения места местного бюджета в бюджетной системе, источников его формирования обусловлена, прежде всего, тем, что органы местного самоуправления обладают фактической властью лишь при наличии финансовых средств, которыми они могут самостоятельно распоряжаться.

В советский период развития нашего государства все действующие на территории Российской Федерации бюджеты, включая и местные бюджеты, объединялись в рамках единого государственного бюджета. В настоящее время местные бюджеты, являясь частью финансовой системы Российской Федерации, существуют как самостоятельные денежные фонды, предназначенные для решения вопросов местного значения, выполнения функций органов местного самоуправления. Местные бюджеты составляют третий уровень бюджетной системы РФ, а с разделением муниципальных образований на поселения, муниципальные районы и городские округа бюджетная система РФ становится четырехуровневой.

В соответствии со статьей 15 Бюджетного кодекса РФ местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается. Местные бюджеты характеризуются:

* широкой сферой влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса;
* высокой степенью действенности, обусловленной перераспределительной природой данной экономической категории;
* гибкостью, поскольку система бюджетных методов управления формируется не как заданная раз и навсегда, а как динамичная, постоянно развивающаяся в зависимости от целей и задач территориального развития.

Статья 132 Конституции Российской Федерации закрепляет право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет. Самостоятельность местного бюджета обеспечивается:

* наличием собственных источников доходов;
* правом определять направления использования и расходования бюджетных средств;
* правом использовать по своему усмотрению доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения;
* правом на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти;
* ответственностью органов местного самоуправления за исполнение местного бюджета.

Согласно дефиниции ст. 6 БК РФ бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Процесс формирования местных финансов неразрывно связан с особенностями организации бюджетного процесса на муниципальном уровне. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными законами Российской Федерации и законами ее субъектов, а исполнительные органы местного самоуправления составляют проект бюджета, представляют его с необходимыми документами и материалами (прогноз социально-экономического развития муниципального образовании, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на следующий финансовый год и т.п.) для внесения в законодательный (представительный) орган.

Как правило, рассмотрение предложений по расходам в представительном органе местного самоуправления включает в себя как обязательный этап их изучение в депутатских комиссиях на предмет актуальности, целесообразности, финансовой и материальной возможности реализации.

При постатейном рассмотрении и утверждении расходной части бюджета выделяются расходы текущего и капитального характера. Каждая из статей расходной части утверждается отдельно.

Если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование средств муниципального образования до утверждения бюджета производится по соответствующим статьям бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере одной двенадцатой суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Они вправе привлекать для этой цели аудиторов. Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год. Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Государственный комитет РФ по статистике.

В соответствии с законом органы местного самоуправления представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

В соответствии с законодательством в доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ.

Бюджет делится на две части – доходную и расходную. В доходную часть попадают все доходы, которые планируется получить за определенное время, в расходной части отображаются все предполагаемые расходы.

**3.1 Доходная часть местных бюджетов**

Следует отметить, что, несмотря на декларированную российским законодательством бюджетную самостоятельность органов местного самоуправления, уровень их собственных доходов очень низок. Местные налоги и сборы крайне незначительны и позволяют покрывать лишь 2–5% бюджетных расходов[[7]](#footnote-7). В результате органы местного самоуправления не всегда в состоянии обеспечить нормальную жизнедеятельность населения, прогнозировать и планировать социально-экономическое развитие территорий.

Согласно ст. 6 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» доходная часть состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать в себя финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

К налоговым доходам местных бюджетов относятся:

* доходы от местных налогов и сборов, согласно статье 15 части первой НК РФ перечень местных налогов и сборов ограничен двумя видами: земельный налог и налог на имущество физических лиц, в настоящее время в соответствии с частью 5 статьи 12 НК РФ региональные и местные органы власти не вправе устанавливать региональные и местные налоги, не предусмотренные НК РФ. Данное положение сопоставимо с полномочиями региональных и местных властей развитых европейских стран, где роль федеральных органов в налоговом правотворчестве является ведущей. В некоторых странах (Италия, Бельгия, Дания) у местных органов формально есть право устанавливать местные налоги, но правительство оставляет за собой право контролировать их ставки и сумму;
* доходы от региональных и федеральных налогов и сборов, доли федеральных и региональных налогов (сборов) устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством. При этом размер отчислений зависит от статуса муниципального образования. Например, согласно ч. 2 ст. 61.1 в бюджеты муниципальных районов подлежат зачислению доходы от налога на доходы физических лиц – по нормативу 20 процентов;
* государственная пошлина, подлежащая зачислению по месту государственной регистрации за совершение юридически значимых действий или выдачи документов, к этим действиям относятся: дела рассматриваемые судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда Российской Федерации); разрешения на установку рекламной конструкции, за прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами; государственная регистрация транспортных средств; выдача органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов и т.п.

Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формируются в соответствии со статьями 41, 42 и 46, а также статьей 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

К не налоговым доходам местных бюджетов относятся:

* средства самообложения граждан, которые используются исключительно по целевому назначению, органы местного самоуправления обязаны информировать население муниципального образования об их использовании;
* безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, финансовая помощь муниципальному образованию от бюджета другого уровня оказывается в форме дотаций и субвенций и подлежит учету в доходах местного бюджета, который является получателем этих средств подробнее об этом в подглаве 3.3;
* доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении местного самоуправления;
* часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей;
* доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
* штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
* в бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских округов подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду;
* добровольные пожертвования, на практике это часто происходит в виде спонсорской помощи отдельных граждан либо юридических лиц муниципальным учреждениям, например помощи школам, поликлиникам и другим муниципальным учреждениями в приобретении необходимого имущества, на которое у местного бюджета недостаточно средств;
* субвенции на решение вопросов местного значения межмуниципального характера (для некоторых муниципальных районов);
* доходы от муниципальных займов, выпускаемых исполнительными органами местного самоуправления по решению представительных органов на инвестиционные цели, правовые основы участия муниципального образования в отношениях, возникающих в результате осуществления эмиссии государственных и муниципальных ценных бумаг, устанавливаются положением ст. 114 БК РФ и Федеральным законом «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»;
* сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления;
* иные законные поступления.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы бюджетам других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии со ст. 63 БК РФ. Следует отметить, как показывает практика данный перечень источников доходов не совершенен и требует дальнейшего совершенствования.

**3.2 Расходная часть местных бюджетов**

В соответствии федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. расходы местных бюджетов осуществляются в формах предусмотренным Бюджетным кодексом РФ. Запрещаются расходы, противоречащие бюджетным принципам. Если произведенный расход является запрещенным, он аннулируется по решению суда на основании протеста прокурора или жалобы граждан. В целях предупреждения нарушений бюджетных принципов органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Расходную часть местных бюджетов можно классифицировать следующим образом:

* расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ и субъектов РФ;
* расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам и ссудам;
* ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, гражданской ответственности и предпринимательского риска, а также иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Расходы местных бюджетов также разделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития (капитальные расходы). Бюджет текущих расходов состоит из следующих частей:

* страхование и прочие расходы;
* расходы на управление – органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, в дотационных муниципальных образованиях размер и оплата труда вышеперечисленных категорий определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Федерации;
* финансирование муниципального хозяйства;
* финансирование социально-культурной сферы;
* обслуживание муниципального долга, совокупность долговых обязательств муниципального образования может существовать в форме: кредитных соглашений, договоров, займов, договоров поручительства муниципального образования по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами, долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления.

Следует отметить, что договорные отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных гарантий, регулируются нормами ст. 115 и 117 Бюджетного Кодекса РФ.

Бюджет развития формируется за счет ассигнований на финансирование инвестиционной и инновационной деятельности, а также затрат, связанных с воспроизводством, расходов, при осуществлении которых увеличивается или создается имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, и иных расходов бюджета, включенных в капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ. Все другие расходы, не вошедшие в бюджет развития, включаются в бюджет текущих расходов. Бюджет развития подразделяется на следующие части:

* капитальное строительство и реконструкция;
* капитальный ремонт;
* инновационные мероприятия.

Так же расходы бюджетов различаются на обязательные, добровольные (факультативные) и запрещенные расходы местных бюджетов. В соответствии с законодательством обязательными для местных сообществ являются только расходы, которые определены в таком качестве законом, и расходы, необходимые для оплаты невостребованных долгов. Также обязательны и задолженности, появляющиеся из договорных обязательств и судебных решений.

Добровольными являются расходы, которые местное сообщество может самостоятельно определять при условии, что они не входят в перечень запрещенных, а все обязательные расходы предварительно были покрыты необходимым объемом поступлений. К числу добровольных расходов относятся, например, связанные с деятельностью в экономической сфере (прямая и косвенная помощь частным лицам), дополнительная деятельность в гуманитарной и информационной сферах, расходы по строительству.

Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит. Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть внутренние источники в двух основных формах: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени соответствующего муниципального образования; кредиты, полученные от кредитных организаций (ст. 96 БК РФ).

В расходной части муниципального бюджета предусматривается создание резервных фондов. Их средства расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций в текущем финансовом году. Порядок расходования средств резервных фондов устанавливается нормативными актами органов местного самоуправления.

При недостатке собственных финансовых средств муниципальные образования вправе привлекать заемные средства. Отдельно следует подчеркнуть, что они имеют право прибегать к заимствованиям от имени местного сообщества следует, только тогда, когда иное финансирование расходов недоступно или экономически нецелесообразно. Заемные финансовые ресурсы могут привлекаться путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования и кредитов.

**3.3 Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований**

Муниципальные образования существенно различаются по своему экономическому потенциалу. В муниципальных образованиях – «донорах» собственные доходы превышают нормативные бюджетные потребности, муниципальные образования – «реципиенты» нуждаются в бюджетных дотациях. Донорами, как правило, являются крупные города с эффективно работающими промышленными предприятиями, а также территории, обладающие богатыми природными ресурсами. Подавляющее большинство муниципальных образований – реципиенты. В отдельных сельских муниципальных образованиях доля собственных доходов не превышает 10% минимально необходимых расходов[[8]](#footnote-8). В связи с этим возникает необходимость бюджетного регулирования. «Бюджетное регулирование – процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов»[[9]](#footnote-9).

В настоящее время проблема муниципальных образований «реципиентов» решается с помощью, так называемых регулирующих налогов, т.е. нормативов отчислений в местные бюджеты по отдельным налогам могут устанавливаться субъектами РФ для каждого муниципального образования в отдельности и ежегодно пересматриваться. Такая система не стимулирует органы местного самоуправления к наращиванию собственных доходных источников, порождая среди них иждивенческие настроения.

Федеральный закон с 1 января 2009 года предусматривает установление единых для муниципальных образований по всей России нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов и единых для всех муниципальных образований каждого субъекта РФ нормативов отчислений в местные бюджеты от региональных налогов и сборов и долей федеральных налогов и сборов, закрепленных за бюджетами субъектов РФ. В связи с этим закон предусматривает введение специальных процедур выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В основу механизмов выравнивания положен минимально необходимый уровень (критерий) бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя. Этот уровень ежегодно устанавливается законом субъекта РФ с учетом реальных возможностей его финансового обеспечения и может различаться для городов, сельских поселений и муниципальных районов с учетом объема выполняемых ими функций. Муниципальные образования, уровень бюджетной обеспеченности которых за счет собственных доходов оказывается ниже расчетного, получают дотации. Муниципальные образования, уровень бюджетной обеспеченности которых за счет собственных доходов превышает расчетный, но не более чем в два раза, имеют право использовать эти доходы для своих нужд. Наконец, муниципальные образования, уровень собственных доходов которых превышает расчетный более чем в два раза, оставляют у себя доходы по формуле 2 + 50% сверх этого. Излишки, изымаемые у этих муниципальных образований, используются для финансовой поддержки других муниципальных образований. Для обеспечения выплаты дотаций экономически слабым муниципальным образованиям в бюджете субъекта РФ образуется региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований. В муниципальных районах могут образовываться фонды выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав данного муниципального района.

Статья 62 настоящего закона предусматривает возможность предоставления иных средств финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней. Основными из них являются – фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов.

Фонд муниципального развития образуется в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации для предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном региональными законами. Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год.

Фонд софинансирования социальных расходов – образуемый в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации фонд для предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований. Целевое назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Отбор муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, и распределение указанных субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой региональными законами в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными и региональными законами, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Конституция Российской Федерации и статутный Закон об организации местного самоуправления установили все признаки англосаксонской концепции местного самоуправления, по которой местное самоуправление освобождается от реализации государственных функций, но такая возможность в законе предусмотрена. Порядок предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий урегулирован в ст. 63 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В составе бюджета субъекта Российской Федерации создается – региональный фонд компенсаций, из средств которого предоставляются местным бюджетам субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Этот фонд формируется за счет субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального и регионального бюджетов местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Федерации о бюджете на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий. Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Федерации с учетом объемов и условий для осуществления переданных им государственных полномочий. Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта Российской Федерации с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту Федерации и виду субвенции.

Подводя итог данной главы, можно говорить, что бюджетные отношения несмотря на их достаточную регламентированность, являются одними из самых проблемных направлений в деятельности муниципальных образований. Определенную надежду вызывает новый механизм бюджетного выравнивания, который будет стимулировать укрепление экономического потенциала муниципальных образований (особенно «доноров») и наращивание ими собственной доходной базы. Тем самым будут прирастать и доходы бюджетов других уровней.

**4. Проблемы становления экономической самостоятельности муниципальных образований**

Одна из основных проблем местного самоуправления это недостаточная сбалансированность местных бюджетов, без чего невозможно говорить о независимой и эффективной деятельности муниципальной власти.

Для большинства муниципальных образований достижение устойчивых, прогнозируемых и сбалансированных бюджетов практически невозможно. Это объясняется тем, что доля собственных доходов местных бюджетов крайне низка, в результате чего наблюдаются массированные и трудно прогнозируемые финансовые потоки из региональных бюджетов в местные. «Передовой опыт свидетельствует, что доля местных (поселенческих) бюджетов в консолидированном бюджете РФ должна составлять 20%. При этом доходы местных бюджетов на 75% должны формироваться за счет собственных источников»[[10]](#footnote-10).

Много вопросов вызывает бюджетное регулирование со стороны субъекта РФ, которое чаще всего сводится к выравниванию финансового положения муниципальных образований региона, независимо от уровня их собственной доходной базы. Тем самым в проигрыше оказываются «города-доноры», которые вносят основной вклад в формирование консолидированного бюджета субъекта РФ. Для них становится выгодным иждивенчество и невыгодным – наращивание собственной доходной базы, ибо это приводит к сокращению дотаций в следующем году. В результате чего размер консолидированного бюджета субъекта РФ не растет, и с каждым годом становится все труднее обеспечивать финансирование действительно дотационных территорий.

Учитывая такое положение вещей, законодателю крайне важно, как на федеральном, так и на уровне субъектов создавать стимулирующие механизмы для муниципальных образований к увеличению доходной базы местных бюджетов. К этим механизмам можно отнести:

* увеличение налогооблагаемой базы (налогового контингента) за счет поддержки развития промышленности и малого бизнеса на территории муниципального образования;
* увеличение собираемость налогов;
* повышение эффективности использования муниципального имущества, включая землю. В качестве регуляторов могут выступать ставки арендной платы за землю, нежилые помещения и другое имущество, их умелая дифференциация в зависимости от местоположения, инфраструктурной обеспеченности, вида деятельности;
* использование в отдельных случаях заемных средств.

Однако одним повышением доходов проблему несбалансированности местных бюджетов решить невозможно требуется еще противоположно движение – сокращение необоснованных расходов. К наиболее вероятным путям сокращения расходов можно отнести:

* повышение эффективности работы муниципальных предприятий и учреждений, снижение их дотационности;
* усиление контроля за расходованием бюджетных средств и повышения ответственности органов местного самоуправления за нерациональное использование муниципальных ресурсов;
* привлечение частного бизнеса к оказанию отдельных видов услуг;
* нормирование расходов на оказание отдельных видов муниципальных услуг;
* конкурсное размещение муниципального заказа и его реальное, а не фиктивное проведение;
* установление экономически обоснованных цен и тарифов на муниципальные услуги, расширение спектра платных услуг;
* внедрения ресурсосберегающих технологий в городском хозяйстве;
* обеспечение для населения информационной открытости исполнения местных бюджетов.

Еще одна серьезная проблема местных бюджетов это их направленность преимущественно на социальную сферу. Например, «в большинстве сельских поселений 85–95% бюджетов расходуется на зарплату, коммунальные услуги и ЖКХ»[[11]](#footnote-11). Из этого следует, что местные бюджеты «проедаются», и не ориентированы на развитие территорий.

Такая ориентация расходов бюджетов муниципальных образований, как правило, обостряет противоречия между сферой производства как базой доходов бюджетов и социальной сферой, которая требует колоссальных затрат, которых нет у муниципальных бюджетов. В результате чего идет процесс деградации экономической базы местного самоуправления, так как она не обновляется, не развивается и модернизируется из-за отсутствия необходимых средств. По сути, складывается «замкнутый круг», с одной стороны доходная база не позволяет укреплять экономику местного самоуправления, а с другой без ее укрепления невозможно представить дальнейшее становление последнего.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что решать проблемы становления и активного развития местного самоуправления в РФ необходимо на разных уровнях и в разных направлениях. Но есть одно требования для успешного развития местного самоуправления – это комплексное решения стоящих проблем. Несмотря на то, что все эти проблемы взаимосвязаны, решая только одну проблему невозможно будет решить все остальные.

**Заключение**

Подводя итог можно сделать вывод, что в России становление местного самоуправления проходит с большими сложностями. Экономическая несостоятельность муниципалитетов, вызванная во многом историческими причинами, порождает их зависимость от властей других уровней, а также препятствует реализации муниципальными образованиями своих прямых функций и инвестиций в будущее развитие.

Федеральные средства, постоянно передаваемые органам местного самоуправления, породили зависимость, инертность и пассивность муниципалитетов. Вступающий в действие с 1 января 2009 новый порядок формирования доходов местных бюджетов призван постепенно начать решать данную проблему, теперь местные бюджеты поставлены в тесную зависимость от результатов свой деятельности, что в теории должно сказаться на укреплении экономической самостоятельности муниципалитетов.

Но есть одно требования для успешного развития местного самоуправления – это комплексное решения стоящих проблем. Учитывая, что проблемы муниципальных образований взаимосвязаны, решая только одну проблему, невозможно будет решить все остальные.

Следует указать, что финансовая и экономическая самостоятельность муниципальных образований еще обусловлена и состоянием экономики нашего общества и его финансов. Местное самоуправление как субъект экономической деятельности не может не испытывать проблем которые существуют в экономике страны. И напротив укрепления и развитие финансово-экономических основ местного самоуправления оказывает положительное влияние на укрепление экономического положения нашего государства.

**Список использованных источников:**

1. Конституция Российской Федерации: офиц. текст: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года]. – СПб.: Издательский Дом А. Громова, 2000. – 64 с.
2. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ (ред. от 24.07.2008) // Собрание законодательства РФ. 1998, №31. – ст. 3823.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. Текст с изменениями и дополнениями на 1 июня 2008 года. – М.: Эксмо, 2008. – 672 с.
4. Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 №146-ФЗ (ред. от 30.06.2008) // Собрание законодательства РФ, №31, 1998, ст. 3824.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40. – Ст. 3822.
6. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25 – ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 7 марта.
7. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. №126 – ФЗ (ред. от 28 декабря 2004 г.) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – №39. – ст. 4464
8. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995, №35, ст. 3506.
9. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. №136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ, – 1998, №31, ст. 3814.
10. Европейская Хартия о местном самоуправлении. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №36. – Ст. 4466.
11. Адуков Р.Х. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе /Р.Х. Адуков, А.Н. Адукова // Местное самоуправление в Российской Федерации, 2007. №7
12. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2006. №3. – С. 3–11
13. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый. / В.И. Васильев // Журнал российского права, 2004. №1. – С. 5 -14
14. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учеб. для вузов / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Норма ИНФРА-М.: 1999. – 359 с.
15. Игнатюк Н.А. Муниципальное право: Учебное пособие /Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. – учеб. изд. – М.: Юстицинформ, 2007. – 312 с.
16. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. /Е.М. Кошевников. – М., 2002. – 270 с.
17. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации: Уч. пособие / И.А. Коноплева, С.П. Головач. – М: Финансы и статистика, 2002. – 352 с.
18. Ленская С. Общественный сектор и муниципальная собственность. / С. Ленская, Е. Сычева // Экономист. 1998. №8. С. 69.
19. Самоуправление: От теории к практике / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Г. X. Шахназарова. – М.: Юрид. лит., 1988. – 206 с.
20. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б. Зотова. – СПб.: Лидер, 2005. – 493 с.
21. Усманова Р.М. «Характеристика экономической основы системы местного самоуправления» /Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право, 2005, №3
22. Хорьков В. Реформа местного самоуправления. / В. Хорьков, Н. Нагорная. // Законность. -2007. – №12. – С. 36 – 38
23. Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 464 с.
24. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 672 с.
25. Юридическая энциклопедия / [Под ред. М.Ю. Тихомирова]. – М.:ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1997. -526 с.

1. Самоуправление: от теории к практике / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Г.Х. Шахназарова. – М.: Юрид. лит., 1988. С. 41. [↑](#footnote-ref-1)
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении. // Собрание законодательства РФ. - 1998. - N 36. - Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-2)
3. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. 2006. № 3. С.12. [↑](#footnote-ref-3)
4. Юридическая энциклопедия / [Под ред. М. Ю. Тихомирова]. - М. :ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1997. С. 249. [↑](#footnote-ref-4)
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая, вторая, третья и четвертая. Текст с изменениями и дополнениями

   на 1 июня 2008 года. – М.: Эксмо, 2008. С. 142. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ленская С. Общественный сектор и муниципальная собственность. / С. Ленская, Е. Сычева // Экономист. 1998. № 8. С. 69. [↑](#footnote-ref-6)
7. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В. Б. Зотова. / — СПб.: Лидер, 2005. С. 82 [↑](#footnote-ref-7)
8. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В. Б. Зотова. — СПб.: Лидер, 2005. С 83. [↑](#footnote-ref-8)
9. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во

   Проспект, 2007. С. 244. [↑](#footnote-ref-9)
10. Адуков Р.Х. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе / Р.Х. Адуков, А.Н. Адукова // Местное самоуправление в Российской Федерации, 2007. № 7 [↑](#footnote-ref-10)
11. Адуков Р.Х. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе / Р.Х. Адуков, А.Н. Адукова // Местное самоуправление в Российской Федерации, 2007. № 7 [↑](#footnote-ref-11)