Содержание

Введение 3

1. Понятие муниципальных финансов современной России. Нормативные акты, регулирующие муниципальные финансы 6

2. Система муниципальных финансов современной России 11

§ 1. Муниципальный бюджет. Доходы муниципальных образований 11

§ 2. Расходы муниципального образования 18

3. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях 22

Заключение 26

Список используемой литературы 28

# Введение

Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.[[1]](#footnote-1)

Актуальность темы развития системы муниципальных финансов для современной России очевидна. Обеспеченность муниципалитетов местными финансовыми ресурсами напрямую зависит от развитости межбюджетных отношений, которые в настоящее время несовершенны и не решают многих текущих проблем местного самоуправления. Централизация финансовых средств в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации, наличие значительных встречных финансовых потоков между бюджетами всех уровней, огромный дефицит местных бюджетов – все это лишает органы местного самоуправления возможности решать жизненно важные для населения проблемы. Как известно, в настоящее время в системе межбюджетных отношений доминируют регулирующие налоги, в то время как доля закрепленных за муниципальными образованиями налоговых поступлений остается весьма низкой и не отвечает даже их минимальным потребностям. Доля собственных налоговых доходов местных бюджетов в среднем по стране покрывает менее 15% расходных потребностей местных бюджетов. Такое состояние бюджетного регулирования приводит к дотационности даже многих ранее сбалансированных и бездотационных местных бюджетов. В связи с этим на сегодняшний день около 95% муниципальных образований являются дотационными.

Совершенно очевидно, что развитие межбюджетных отношений должно опираться на прочную законодательную базу, закрепляющую правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления. Однако, как показывает практика, в России еще мало сделано для создания реальных правовых и экономических гарантий подлинной независимости, самостоятельности местного самоуправления в плане формирования его финансовой основы.

Принятые Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации должны обеспечить финансовую самостоятельность местного самоуправления, закрепить за местными бюджетами необходимые доходные источники. Однако указанные законодательные акты оказались во многом несовершенны, и ряд их положений нуждается в существенных уточнениях. Кроме того, до сих пор не приняты такие важные и необходимые Федеральные законы, как Законы «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями», «О порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти», «О минимальных государственных социальных стандартах», которые призваны улучшить финансовое положение муниципальных образований, внести необходимые изменения и дополнения в Бюджетный и Налоговый кодексы.

Рассмотрим далее современное состояние муниципальных финансов в России.

# 1. Понятие муниципальных финансов современной России. Нормативные акты, регулирующие муниципальные финансы

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) местным самоуправлением признается «самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций». Как следует из определения, «самоуправление – это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица».[[3]](#footnote-3)

Согласно Конституции Российской Федерации[[4]](#footnote-4) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Основными задачами органов местного самоуправления являются обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (п. 1 ст. 130). При этом Конституция одновременно провозглашает самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий и гарантии государства по отношению к местному самоуправлению.

Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» определен объем компетенции и перечень вопросов местного значения, находящихся в ведении муниципальных образований. Этот перечень может быть дополнен законодательством субъектов Российской Федерации. Кроме того, муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти (п. 2 ст. 6).

Ввиду того что самоуправление – это управление, субъекты и объекты которого совпадают (а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица) решение вопросов местного значения и реализация задач в пределах ведения муниципальных образований зависят от двух факторов: наличия достаточной финансовой основы и волеизъявления органов местного самоуправления. Рассмотрение законодательной основы этих факторов дает представление о действительной возможности достижения населением и органами местного самоуправления цели решения местных вопросов.

Новый Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления»[[5]](#footnote-5) наделил субъекты Российской Федерации широкими полномочиями в области установления общих принципов организации местного самоуправления на территории соответствующего субъекта. Однако, как справедливо отмечает В.И. Васильев, «опыт показал, что такая децентрализация регулирующих полномочий в сфере местного самоуправления себя не оправдала. Субъекты Российской Федерации оказались не заинтересованными в создании условий для эффективной деятельности органов местного самоуправления вследствие объективно существующей конкуренции в сферах полномочий и ресурсов»[[6]](#footnote-6). Прежде всего это касается финансовых ресурсов.

Как указано в ст. 2 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»[[7]](#footnote-7), местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства.

Понятие «местные финансы» идентично понятию «финансовые ресурсы местного самоуправления». В значительной мере их основу составляют средства муниципального бюджета.

Финансовые средства (финансовые ресурсы) местного самоуправления представлены в рамках финансовой системы государства в качестве одного из ее центральных звеньев. Именно в финансовой сфере проявляется неразрывная связь между государственной и муниципальной властью.

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.

В целом правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления осуществляется на уровне Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Так, в п. 1 ст. 60 Бюджетного кодекса Российской Федерации[[8]](#footnote-8) установлено, что «доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов».

В качестве собственных доходов местных бюджетов Федеральный закон о финансовых основах местного самоуправления определяет «местные налоги и сборы, другие собственные доходы местных бюджетов, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты» (п. 1 ст. 7).

Федеральным законом предусмотрено, что «формирование и использование местных финансов основываются на принципах самостоятельности, государственной поддержки и гласности» (п. 2 ст. 2).

Принципы финансовой самостоятельности органов муниципальной власти провозглашены в ст. 9 Европейской Хартии о местном самоуправлении.

Европейская Хартия о местном самоуправлении включает в себя общепризнанные принципы и нормы международного права, которые рассматриваются как обязательные всеми. В связи с включением общепризнанных принципов и норм международного права в правовую систему Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ) нормы Европейской Хартии о местном самоуправлении, инкорпорированные в национальное законодательство, стали обладать такой же обязательной силой, как и нормы внутреннего законодательства.

Органы местного самоуправления в рамках национальной экономической политики имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией полномочиям.

По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна обеспечиваться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

Положения ст. 9 Европейской Хартии детализированы в ст. 36 – 39 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в ст. 6 – 8 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Указанные нормы предоставляют органам местного самоуправления право формировать муниципальные бюджеты за счет собственных источников доходов, прежде всего – за счет поступлений от местных налогов и сборов.

Комплекс нормативно-правовых актов о финансовых основах местного самоуправления на региональном уровне включает в себя: конституции республик; уставы краев, областей, автономной области, автономных округов; законы и подзаконные акты субъектов РФ.

Органы местного самоуправления осуществляют деятельность по планомерному и целенаправленному образованию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) муниципальных образований, прежде всего в правовой форме; они могут принимать нормативные правовые акты, регулирующие финансовую деятельность в пределах соответствующих территорий.

Анализ положений нормативных правовых актов органов местного самоуправления в финансовой сфере позволяет распределить их на две группы:

– общие, регулирующие основы организационно-финансовой деятельности органов муниципальной власти (уставы муниципальных образований, положения о структуре финансовых органов местного самоуправления);

– специальные, регулирующие правоотношения в бюджетно-налоговой сфере (положения о местных бюджетах, постановления, положения и решения, касающиеся вопросов местного налогообложения, и т.п.).

В своей нормотворческой деятельности органы муниципальной власти обязаны руководствоваться Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными актами федеральных органов исполнительной власти и законодательством соответствующего субъекта Федерации, что в некоторой степени ограничивает их самостоятельность.

# 2. Система муниципальных финансов современной России

## § 1. Муниципальный бюджет. Доходы муниципальных образований

На основании ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы утверждения местного бюджета и отчета о его исполнении, установления местных налогов и сборов, порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью отнесены к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления.

Статьей 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что к ведению органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений относятся:

– установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;

– составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

– определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

– определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

– предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

– определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

– осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

С целью пополнения доходной части местных бюджетов представительные органы местного самоуправления вправе:

– устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

– в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

Как указано в п. 5 ст. 1 НК РФ[[9]](#footnote-9), «нормативные правовые акты органов местного самоуправления о местных налогах и сборах принимаются представительными органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом».

Следует отметить, что понятие «установление местных налогов и сборов» употребляется законодателем в двух значениях:

– в узком смысле – это определение в нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления некоторых элементов налогообложения (п. 4 ст. 12 части первой НК РФ);

– в широком смысле это понятие включает в себя: а) выбор из существующего законодательного перечня наиболее экономически значимых для соответствующей территории местных налогов и сборов; б) самостоятельное решение представительного органа местного самоуправления о введении данного налога на территории муниципального образования; в) конкретизацию в нормативном правовом акте положений налогового законодательства – определение существенных элементов налогообложения: налоговых ставок в пределах, установленных НК РФ, налоговых льгот, а также порядка и срока уплаты налогов и сборов. В таком значении указанное понятие употребляется в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации и в ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Муниципальные органы, осуществляя принадлежащие им права в области налогообложения, не только устанавливают (в пределах своих полномочий), но и вводят в действие конкретные виды местных налогов и сборов, определяя в постановлении или решении точную дату, начиная с которой указанные налоги (сборы) считаются установленными и могут взиматься на территории соответствующего муниципального образования.

В компетенцию представительных органов местного самоуправления также входит организация правового регулирования взимания местных налогов и сборов путем установления в нормативных актах порядка и сроков их уплаты.

Итак, основным звеном системы муниципальных финансов являются местные бюджеты. Местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований) составляют третий уровень бюджетной системы Российской Федерации.

Наличие бюджета укрепляет экономическую самостоятельность органов местного самоуправления, способствует активизации хозяйственной деятельности и развитию инфраструктуры соответствующих территорий.

С точки зрения экономической теории местный бюджет следует рассматривать как «совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны, обеспечивающих создание финансовой базы местных органов власти».[[10]](#footnote-10)

Как правовая категория местный бюджет представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

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.

Местный бюджет включает в себя доходную и расходную части.

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.

В БК РФ доходы муниципальных бюджетов подразделяются на собственные и регулирующие (ст. 60), налоговые и неналоговые (ст. 61, 62).

К собственным доходам бюджетов относятся:

– налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами законодательством РФ;

– неналоговые доходы, предусмотренные в абз. 2 – 5 п. 4 ст. 41 БК РФ, а также иные неналоговые доходы;

– безвозмездные перечисления (ст. 45 БК РФ).

Регулирующие доходы бюджетов – это федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований составляют:

– собственные доходы от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ;

– отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектом РФ в порядке, установленном ст. 52, 58 и 63 БК РФ;

– государственная пошлина, за исключением зачисляемой в соответствии со ст. 50 БК РФ в доходы федерального бюджета, – по нормативу 100% по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

К местным налогам и сборам относятся налоги и сборы, установленные в соответствии с федеральными законами.

Неналоговые доходы местных бюджетов учитываются и формируются в соответствии со ст. 41 – 46 БК РФ, в том числе за счет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, – в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

К другим собственным доходам местных бюджетов относятся:

– доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

– не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;

– доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель;

– платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ;

– доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;

– штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ;

– государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено право органов местного самоуправления на получение платежей за пользование природными ресурсами и участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях (ст. 40, 42).

Муниципальные бюджеты также пополняются за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, и от платных услуг, оказываемых органами местного самоуправления и бюджетными учреждениями, находящимися в ведении местного самоуправления.

Финансовая помощь муниципальному образованию от бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации оказывается в форме дотаций и субвенций и подлежит учету в доходах местного бюджета, который является получателем этих средств.

Дотации – это средства, предоставляемые местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе в целях покрытия текущих расходов.

Дотации не имеют целевого назначения и могут быть использованы по усмотрению органов местного самоуправления.

Субвенции – это средства, выделяемые из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. Эти средства предоставляются для реализации программ, обеспечивающих социально-экономическое развитие соответствующих территорий, для ликвидации последствий стихийных бедствий и т.п.

Дотации, субвенции, а также заемные средства играют роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов. В то же время на практике дотации служат средством покрытия дефицита местного бюджета, а субвенции влияют и на объем, и на структуру расходов местного бюджета.

Заемные средства могут быть предназначены для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или устранения финансовых трудностей в процессе исполнения утвержденного бюджета.

Исполнительные органы местного самоуправления по решению представительных органов вправе выпускать муниципальные займы на инвестиционные цели и получать ссуды – бюджетные средства, предоставляемые из иных бюджетов на возвратной, безвозмездной или возмездной основе на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.[[11]](#footnote-11)

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы бюджетам других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами органов местного самоуправления (ст. 63 БК РФ).

Вместе с тем в доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование мероприятий по решению вопросов местного значения и осуществление органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации.

Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Средства самообложения используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об их использовании (ст. 39 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и п. 3 ст. 8 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»).

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов РФ.

Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти или органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие за собой дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств (ст. 38 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

## § 2. Расходы муниципального образования

В Бюджетном кодексе выделены две группы расходов бюджетов муниципальных образований:

– расходы, совместно финансируемые из бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований (ст. 85);

– расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов (ст. 87).

Следует отметить, что расходы местных бюджетов также разделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития (капитальные расходы) (ст. 67, 68 БК 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.

Различаются 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.

Запрещаются расходы, противоречащие бюджетным принципам. Если произведенный расход является запрещенным, он аннулируется по решению суда на основании протеста прокурора или жалобы граждан (контроль внутренней легальности бюджета).

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с законом обеспечивают муниципальным органам минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (ст. 37 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

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).

Совокупность долговых обязательств муниципального образования может существовать в форме:

– кредитных соглашений и договоров, заключенных муниципальным образованием;

– займов муниципального образования (муниципальных займов), осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования;

– договоров о предоставлении муниципальных гарантий, 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.

Долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 10 лет (ст. 100 БК РФ).

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 от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».[[12]](#footnote-12)

Договорные отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных гарантий, регулируются нормами ст. 115 и 117 БК РФ.

В соответствии со ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительные органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации. Однако важно отметить, что согласно ст. 10 БК РФ создание внебюджетных фондов возможно только на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Третий уровень бюджетной системы может включать в себя только местные бюджеты.

# 3. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях

Органы местного самоуправления выполняют функции по организации местных финансов во взаимодействии с финансово-кредитными организациями, действующими как на территории соответствующего муниципального образования, так и за ее пределами. Органы местного самоуправления содействуют развитию рынка местных финансов, местных финансово-кредитных организаций.

Органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, вправе:

1) выбирать из числа банков уполномоченный банк путем проведения открытого конкурса;

2) осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов.

Органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций.[[13]](#footnote-13)

Взаимодействие органов местного самоуправления с налоговыми органами основано на:

1) координации и объединении усилий по контролю за своевременным и полным поступлением в соответствующие бюджеты налоговых платежей всех видов, в том числе местных налогов и сборов;

2) взаимном предоставлении необходимой информации.

Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами Федерального казначейства на основе соблюдения государственных интересов и взаимного предоставления информации.

Органы местного самоуправления вправе заключать соглашения с территориальными органами Федерального казначейства об обслуживании исполнения местных бюджетов. В этом случае полномочия территориальных органов Федерального казначейства распространяются на организации, осуществляющие операции со средствами местного бюджета. Территориальные органы Федерального казначейства не вправе отказывать органам местного самоуправления в заключении таких соглашений.

В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета.

Органы местного самоуправления через территориальные органы Федерального казначейства и в соответствии с заключенным договором вправе возложить на уполномоченный банк следующие функции:

1) кассовое исполнение местного бюджета;

2) кассовое обслуживание органов местного самоуправления;

3) размещение (инвестирование) свободных остатков средств местного бюджета путем покупки государственных и муниципальных облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет;

4) размещение муниципальных облигаций и билетов муниципальных денежно-вещевых лотерей.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору стороны несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и на условиях, устанавливаемых договором.

В соответствии с законодательством Российской Федерации органы местного самоуправления вправе:

1) выдавать предусмотренные местным бюджетом ссуды юридическим и физическим лицам при условии обеспечения финансирования расходной части местных бюджетов;

2) получать в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций.

Муниципальные облигации выпускаются исключительно в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования.

Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов.

Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством Российской Федерации.[[14]](#footnote-14)

Государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства.

Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год.

Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15 процентов объема расходной части местного бюджета. Краткосрочные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета на текущий финансовый год.

Размещение, обращение, распространение (продажа и покупка) муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги, или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя.

Порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

# Заключение

В заключение хотелось бы отметить следующее. На органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъекта Федерации в соответствии с Конституцией РФ юридически возложена обязанность содействовать органам местного самоуправления. Но выражается она удивительным «способом». Существующие правовые и экономические проблемы местного самоуправления в условиях финансового федерализма на современном этапе не решаются путем повышения финансовой достаточности и укрепления самостоятельности местной власти за счет совершенствования налоговой системы и межбюджетных отношений. Напротив, эти проблемы перекладываются на плечи населения страны.

Так в настоящее время «решены» проблемы муниципального жилищно-коммунального хозяйства. За исключением граждан, имеющих право на получение субсидий по оплате коммунальных услуг все остальные должны оплачивать полную их стоимость, что в условиях естественной монополии ведет к непомерному росту тарифов. И на этом законодатель не останавливается. Медицина тоже уже стала страховой, дело только за страховым образованием. Надо полагать, когда проводимая в настоящее время концепция будет доведена до своего логического завершения и решение всех местных вопросов население станет оплачивать непосредственно из собственного кармана, проблемы местного самоуправления в условиях финансового федерализма отпадут сами собой.

Для того чтобы этого не произошло, многое предстоит сделать в сфере межбюджетных отношений – урегулировать права и обязанности бюджетов всех уровней, четко определить критерии разграничения расходных и доходных полномочий, исключить нефинансируемые бюджетные мандаты, установить ответственность публично-территориальных образований за невыполнение бюджетных обязательств. В частности, есть предложение перевести ряд налогов в разряд местных.[[15]](#footnote-15) Это необходимо делать исключительно после детального анализа соразмерности решений, так как «конституционные нормы налогово-бюджетного федерализма становятся эффективной базой финансовой деятельности государства, когда они учитываются как часть системы финансовых регуляторов общества и рынка».[[16]](#footnote-16)

Не случайно отмечается, что процесс становления местного самоуправления не может осуществляться вне рамок общего процесса государственного строительства, в отрыве от других направлений развития российской государственности. В свою очередь развитие местного самоуправления не может ограничиться рассмотрением и внесением поправок в базовые законы о местном самоуправлении. Необходимо рассматривать и подходить к вопросу развития законодательства о местном самоуправлении гораздо шире. Учитывая роль и место местного самоуправления в решении вопроса перехода России к устойчивому развитию и повышения конкурентоспособности страны, становление и развитие местного самоуправления должно стать одной из приоритетных задач государственного строительства. Процесс должен осуществляться в рамках специальной государственной программы самого высокого уровня. Условием развития местного самоуправления является наличие общей стратегии государственного строительства и представлений о роли и месте местного самоуправления в системах публичной власти и управления развитием.

Таким образом, проведенный анализ и обобщенный материал позволяют сделать вывод: местное самоуправление в условиях финансового федерализма не закончило до настоящего времени свою эволюцию. Требуется дальнейшее конструктивное совершенствование налогового и бюджетного законодательства, направленное на расширение возможностей местного самоуправления для решения стоящих перед ним задач. В этом видится магистральное направление развития местного самоуправления в Российской Федерации.

# Список используемой литературы

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 25.03.2004) // РГ от 25.12.1993, № 237, СЗ РФ от 29.03.2004, № 13, ст. 1110.
2. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ от 07.09.1998, № 36, ст. 4466.
3. Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 02.11.2004) // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3824, СЗ РФ от 08.11.2004, № 45, ст. 4377.
4. Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 18.05.2005) // СЗ РФ от 07.08.2000, № 32, ст. 3340, Российская газета от 21.05.2005, № 107.
5. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 09.05.2005) // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3823, СЗ РФ от 09.05.2005, № 19, ст. 1756.
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2005) // СЗ РФ от 06.10.2003, № 40, ст. 3822, СЗ РФ от 25.04.2005, № 17, ст. 1480.
7. Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29.07.1998 № 136-ФЗ // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3814.
8. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) // СЗ РФ от 29.09.1997, № 39, ст. 4464, СЗ РФ от 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 9.
9. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 08.12.2003) // СЗ РФ от 28.08.1995, № 35, ст. 3506, СЗ РФ от 15.12.2003, № 50, ст. 4855.
10. Васильев В. И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. – 2003. – № 3.
11. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М., 2000.
12. Игонина Л. Л. Муниципальные финансы. – М., 2003.
13. Петрова Г. В. О конституционных основах налогово-бюджетного федерализма и межбюджетных отношений // Журнал российского права. – 2003. – № 1.
14. Рубан В. А. Финансовые проблемы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России. – М., 1998.
15. Тихомиров Ю. А. Правовое обеспечение экономики – территориальный аспект // Законодательство и экономика. – 2002. – № 10.

1. Ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ от 07.09.1998, № 36, ст. 4466. [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ред. от 08.12.2003) // СЗ РФ от 28.08.1995, № 35, ст. 3506, СЗ РФ от 15.12.2003, № 50, ст. 4855. [↑](#footnote-ref-2)
3. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М., 2000. – С. 32. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция Российской Федерации (с изм. от 25.03.2004) // РГ от 25.12.1993, № 237, СЗ РФ от 29.03.2004, № 13, ст. 1110. [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2005) // СЗ РФ от 06.10.2003, № 40, ст. 3822, СЗ РФ от 25.04.2005, № 17, ст. 1480. [↑](#footnote-ref-5)
6. Васильев В. И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. – 2003. – № 3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) // СЗ РФ от 29.09.1997, № 39, ст. 4464, СЗ РФ от 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 9. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 09.05.2005) // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3823, СЗ РФ от 09.05.2005, № 19, ст. 1756. [↑](#footnote-ref-8)
9. Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 02.11.2004) // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3824, СЗ РФ от 08.11.2004, № 45, ст. 4377. [↑](#footnote-ref-9)
10. Рубан В. А. Финансовые проблемы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление в России. – М., 1998. – С. 134. [↑](#footnote-ref-10)
11. Игонина Л. Л. Муниципальные финансы. – М., 2003. – С. 25. [↑](#footnote-ref-11)
12. Федеральный закон «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» от 29.07.1998 № 136-ФЗ // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3814. [↑](#footnote-ref-12)
13. Игонина Л. Л. Муниципальные финансы. – М., 2003. – С. 97. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. С. 113. [↑](#footnote-ref-14)
15. Тихомиров Ю. А. Правовое обеспечение экономики – территориальный аспект // Законодательство и экономика. – 2002. – № 10. – С. 31. [↑](#footnote-ref-15)
16. Петрова Г. В. О конституционных основах налогово-бюджетного федерализма и межбюджетных отношений // Журнал российского права. – 2003. – № 1. – С. 24. [↑](#footnote-ref-16)