ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

“Читинский государственный университет”

Институт переподготовки и повышения квалификации

Факультет дополнительного профессионального образования

Кафедра «Административного права и таможенного дела»

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

по дисциплине: “Финансовое право”

Тема: «Местные бюджеты: особенности их формирования и использования»

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

Глава 1. Местные бюджеты, как элемент бюджетной системы РФ

1.1. Территориальная организация местного самоуправления. Понятие, функции местного бюджета

1.2. Структура местного бюджета органов местного самоуправления

1.2.1. Формирование доходов местных бюджетов

1.2.2. Формирование расходов местных бюджетов

Глава 2. Формирование и использование местного бюджета на примере г. Читы

2.1. Структура формирования бюджета

2.2. Перспективы совершенствования доходности

Заключение

Библиография

**Введение**

В формировании и развитии экономической структуры любого современного общества ведущую, определяющую роль играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики.

Государство в рыночной экономике выступает одновре­менно:

- как организатор экономического порядка, ответствен­ный за установление общих "правил игры" и являющийся гарантом их стабильности и выполнения;

- как предприниматель, осуществляющий экономичес­кую деятельность в пределах установленных норм и правил;

- как персонификатор и выразитель общественных це­лей и интересов.

Сильное Российское государство — это эффективно фун­кционирующая система, элементами которой являются феде­ративные отношения, развивающаяся экономика, эффектив­ное государственное управление и власть. Реализация соци­альных целей развития государства предполагает практичес­ки работающие правовой, политический и хозяйственный ме­ханизмы ответственности власти и основных субъектов эконо­мики за достижение высокого уровня жизни в стране.

Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное ре­гулирование, является финансовая система общества, глав­ное звено которой — бюджетная система. Именно посред­ством финансовой системы государство образует централи­зованные фонды и воздействует на формирование децентра­лизованных фондов денежных средств, обеспечивая возмож­ность выполнения возложенных на государственные органы функций.

Для создания эффективной финансовой системы, разу­меется, необходимы высокий уровень эффективности произ­водства, а также доходов на душу населения, и устойчивые демократические традиции принятия решений в стране.

Бюджет, занимая центральное положение в финансо­вой системе страны и являясь главной составляющей госу­дарственных финансов — неотъемлемый атрибут государства. Это не только финансовая основа для осуществления функ­ций органов государственной власти, но и основа его сувере­нитета.

Тем не менее, бюджет, будучи центральным звеном фи­нансовой системы страны, является частью этой системы, и должен соответствовать всем системным требованиям, таким как главенство права, строгая финансовая ответственность, экономическая эффективность принятия решений, основан­ная на анализе и детальных расчетах, безусловное исполне­ние финансовых обязательств, принятых в соответствии с законами. Создание такой бюджетной системы предполагает постоянную и кропотливую работу государства как в сферах права, в том числе и административного принуждения к ис­полнению закона, так и сферах формирования институцио­нальных основ финансовых отношений.

Одна только политика бюджетного перераспределения недостаточно эффективна для формирования действенной финансовой системы страны. Необходимо дополнить ее ак­тивной политикой федерального центра по реализации при­оритетов экономического роста и структурной политики в региональном аспекте. По существу это означает, что госу­дарство должно сосредоточиться на важнейших стратеги­ческих и пространственных финансовых приоритетах, и для этого необходимо сместить акценты в подходе к управлению не только финансовыми, но и экономическими процессами, что в свою очередь подтверждает **практическую значимость** исследования темы работы.

Выступая как система денежных отношений, местный бюджет, будучи экономической категорией, выражает экономические отношения в обществе на уровне регионов — отношения между социальными слоями и группами и государством, в связи с чем, является **актуальным** для исследования, так как по местным бюджетам формируется федеральный бюджет в стране.

**Объектом исследования** выступает анализ формирующих местный бюджет этапов и статей, способствующих дальнейшему развитию региона и повышению уровни жизни проживающего в нём населения, где бюджет создаётся и реализуется.

**Предметом исследования** служат формирующие местный бюджет элементы и статьи. Таким образом, бюджетные отношения, которые фор­мируют бюджетную политику государства (а не наоборот), строятся, прежде всего на заинтересованности граждан и хо­зяйствующих субъектов в получении от государства тех или иных услуг, которые они по существу уже оплатили как участники распределения национального дохода посредством передачи государству части доходов в виде налогов и других обязательных платежей. Но при этом и государство, и его граждане в равной мере заинтересованы и в макроэкономи­ческой стабилизации, и в экономическом росте воспроизвод­ственного потенциала всего общества. Очевидно, что успех экономического реформирования в нашей стране в большой степени зависит от того, в каких направлениях пойдет преобразование финансовой системы общества, насколько бюджетная политика государства будет отвечать требованиям времени.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что изуче­ние местной бюджетной системы, бюджетного процесса, теоретичес­ких и законодательных основ и практики функционирования бюджетного механизма на уровне местных органов власти обрело в настоящее время особую перспективность и является **целью работы**.

**Глава 1. Местные бюджеты, как элемент бюджетной системы РФ**

* 1. **Территориальная организация местного самоуправления.**

**Понятие, функции местного бюджета**

Местные бюджеты составляют третий уровень бюджет­ной системы Российской Федерации. Статья 14 Бюджетного кодекса РФ определяет бюджет муниципального образова­ния (местный бюджет) как форму образования и расходова­ния денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[[1]](#footnote-1) определяет сферу собственных полномочий местных органов власти, а также принципы их финансового обеспечения.

Основной концептуальной идеей нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуп­равления в Российской Федерации", является идея унифи­кации территориальной организации местного самоуправле­ния во всех субъектах Федерации.

В Федеральном законе в качестве принципа территори­альной организации местного самоуправления закреплена двухуровневая модель организации местной власти, включа­ющая в себя два типа муниципальных образований: муници­пальное поселение и муниципальный район с закреплением за каждым уровнем присущих им полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных отдель­ных государственных полномочий.

Эта модель позволит обеспечить решение конкретных вопросов местного значения именно на том уровне, на котором присутствуют объективно необходимые для этого ресурсы, кадровый и организационный потенциал. Более того, модель позволит решить двуединую задачу — выстроить минимальную систему взаимодействия местного самоуправления и с населением, и с органами государственной власти т.е. рамках возможно определение четких принципов и процедур разграничения полномочий и сфер ответственности жду уровнями публичной власти, создание действенных контрольных инструментов (как со стороны граждан, так и стороны государства), достижение максимальной эффективности решения социально-экономических проблем.

Вместе с тем в этой модели предусматриваются и механизмы распределения полномочий и ресурсов между уровня местной власти, допускающие возможность их передачи одного уровня на другой. Такая передача происходит, в зависимости от конкретных обстоятельств, либо в индивидуальном порядке (от муниципального района — к отдельному муниципальному поселению или в обратном направлении), либо в коллективном (от муниципального района — ко всем входящим в него муниципальным поселениям или в обрат-м направлении).

Кроме того, на базе крупных городов создается третий п муниципальных образований — городской округ, сочета­ний в себе признаки как поселения, так и муниципального иона. В этом случае близость местной власти к населению обеспечивается за счет закрепления в Федеральном законе критериев определения количественного состава представительного органа в зависимости от численности жителей го­рского округа.

Заложенная в законе система межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями зеркально отражает межбюджетные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами позволяет создать стабильные долговременные условия формирования местных бюджетов.

По существу, речь идет о таких изменениях, которые можно назвать революционными, поскольку они касаются значительного перераспределения властных полномочий, перераспределения бюджетных ресурсов, перераспределения собственности не только на муниципальном уровне, но и между федеральным центром, субъектами Российской Фе­дерации и местной властью.

**1.2. Бюджетные полномочия органов местного самоуправления**

Вопросы местного значения, находящиеся в ведении ор­ганов местного самоуправления, можно условно разделить на пять основных групп:

Организация местного самоуправления на соответству­ющей территории и его правовое закрепление в уставе и иных нормативных правовых актах муниципального образо­вания — принятие и изменение уставов муниципальных об­разований, установление норм, обязательных к исполнению на территории муниципального образования, в том числе введение налогов, регулирование социально-экономическо­го развития муниципального образования, установление по­рядка природопользования и т. д.

Владение, пользование и распоряжение муниципаль­ной собственностью, обеспечение социально-экономического развития муниципального образования — от имени населе­ния органы муниципального образования осуществляют пра­ва собственника в отношении: средств местного бюджета, муниципальных внебюджетных фондов, имущества органов местного самоуправления, муниципальных земель и других природных ресурсов, находящихся в муниципальной собствен­ности, муниципальных предприятий и организаций, муни­ципальных банков, других финансово-кредитных организа­ций, муниципального жилищного фонда и нежилых поме­щений, другого движимого и недвижимого имущества.

Организация, содержание и развитие муниципальных служб, предприятий и организаций, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований в различных сферах местной жизни, создание условий для удовлетворения потребностей населения в различного рода услугах.

Осуществление международных связей, направлен на решение вопросов местного значения в пределах своих компетенции.

Осуществление контроля за соблюдением нормативно-правовых актов, действующих на территории муниципального образования, за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления — организация и осуществление контроля представительного органа местного самоуправления за деятельностью исполнительно-распорядительных органов и должностных лиц, внутренний контроль в исполнительно-распорядительной сфере, контроль со стороны населения.

К полномочиям органов государственной власти субъектов в Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Федерации в случаях и порядке, установленных Федеральным законом, пра-вовое регулирование прав, обязанностей и ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления по предметам ведения субъектов Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Принципиальная схема распределения объемов полномочий в сфере социальной защиты населения выглядит следующим образом. В состав полномочий федеральных органов пасти входят: утверждение основных принципов социальной политики государства, определение параметров социальной обеспеченности и механизмов преодоления бедности, кон-роль за соблюдением законности в деятельности государственных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. На федеральном уровне закрепляется минимальный перечень социальных льгот и обеспечивается его полное финансирование.

Субъекты Федерации разрабатывают региональные про­граммы социальной защиты, определяющие исходя из воз­можностей их бюджетов основные меры социальной полити­ки и нормы социальной защищенности, а также самостоя­тельно устанавливают формы и порядок финансирования социальных льгот. Необходимо исключить возможность ка­кой бы то ни было передачи органам местного самоуправле­ния обязанностей по вопросам социальной защиты населе­ния, не обеспеченных финансированием. Необходимо пре­кратить порочную практику принятия на вышестоящем уровне власти популистских нормативно-правовых актов, предпола­гающих финансирование другим уровнем власти и не под­крепляющихся необходимыми для этого ресурсами.

К ведению органов местного самоуправления относятся: вопросы организации жилищно-коммунального хозяйства, транспортного обслуживания населения, деятельности му­ниципальной милиции, обеспечения материально-техничес­ких условий для предоставления услуг дошкольного и школь­ного образования, оказания первичной стационарной и амбу­латорной медико-санитарной помощи населению, благоуст­ройства территорий, ряд других вопросов. Исполнение этих функций закрепляются отдельными статьями закона за каж­дым из уровней местной власти.

В сфере образования за федеральным уровнем власти закрепляются полномочия по нормативно-правовому регу­лированию, установлению федеральных образовательных стандартов и контролю за их соблюдением. Органы государ­ственной власти субъектов Федерации обеспечивают пере­числение субвенций на выплату заработной платы работни­кам образования и обеспечение учебного процесса муници­пальным образованиям и устанавливают на региональном уровне соответствующие нормативы затрат. Органы местно­го самоуправления осуществляют материально-техническое обеспечение учреждений дошкольного и школьного образования. Этот подход формирует как на уровне субъектов Федерации, так и на уровне муниципальных образований стимулы к оптимизации школьной сети, более рациональному и эффективному расходованию направляемых в сферу образования значительных средств. Существующая система установления заработной платы педагогических работников на федеральном уровне, при которой доходы учителей в одной той же школе различаются в разы, а бюджеты органов местного самоуправления не обеспечивают даже своевременной выплаты зарплаты, должна быть ликвидирована.

В сфере здравоохранения закрепляется за субъектами Федерации оказание высокотехнологичной медицинской помощи, на уровень же местного самоуправления передается дикция оказания первичной стационарной, амбулаторной и поликлинической помощи. При этом объемы предоставляемых населению бесплатных медицинских услуг должны устанавливаться исключительно на том уровне власти, на котором закрепляется соответствующая функция. Более значительную роль здесь должна сыграть система медицинского страхования.

В сфере международных связей в федеральном законодательстве закрепляется право органов местного самоуправления сотрудничать с органами местного самоуправления других государств, осуществлять внешнеэкономическую и внешнеторговую деятельность по вопросам местного значения, вступать в какие-либо международные ассоциации органов местного самоуправления. Порядок осуществления международных связей органами местного самоуправления, а также делегирование им отдельных государственных полномочий в этой сфере регулируются законодательством субъекта Российской Федерации.

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

Одной из важнейших функций местного самоуправле­ния является предоставление населению жилищно-комму­нальных услуг. Несмотря на высокую степень участия на­селения в их оплате, определяющей остается роль муни­ципальных властей. Объемы бюджетного финансирования отрасли составляют приблизительно 50%. В целях повы­шения прозрачности и эффективности экономического фун­кционирования жилищно-коммунального хозяйства необ­ходим переход от компенсационного порядка предоставле­ния и оплаты льгот различных категорий граждан к адрес­ному. Также требуется сформировать более четкий меха­низм ответственности местных властей за качество испол­нения ими функции предоставления жилищно-коммуналь­ных услуг.

Установление объективной возможности исполнения от­дельных государственных полномочий органами местного са­моуправления должно быть главным условием их передачи. Передача полномочия должна сопровождаться и передачей необходимых для его исполнения ресурсов, а отказ от их передачи или недостаточная ресурсная поддержка должны служить основанием для исполнения органами местного са­моуправления переданных полномочий только в пределах переданных ресурсов. Функциональная готовность органов местного самоуправления к исполнению тех или иных полно­мочий должна служить дополнительным критерием приня­тия соответствующих решений.

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные зава муниципальных образований.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджет муниципального района свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного само­управления соответствующих городских и сельских поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и налоговых обязательств муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюд­жета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом РФ, настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) в органы государственной власти субъектов Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

Органы местного самоуправления осуществляют следу­ющие бюджетные полномочия:

- установление порядка составления и рассмотрения про­екта местного бюджета, утверждения и исполнения местно­го бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждения отчета об исполнении местного бюджета;

- составление и рассмотрение проекта местного бюдже­та, утверждение и исполнение местного бюджета, осуще­ствление контроля за его исполнением, составление и ут­верждение отчета об исполнении местного бюджета;

- установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования;

- определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, предоставление межбюд­жетных трансфертов из местных бюджетов;

- осуществление муниципальных заимствований, управ­ление муниципальным долгом;

- детализация объектов бюджетной классификации Рос­сийской Федерации в части, относящейся к соответствующе­му местному бюджету;

- в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным ко­дексом РФ и иными федеральными законами, установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам регулирова­ния бюджетных правоотношений;

- установление в соответствии с федеральными закона­ми и законами субъектов Федерации нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и мес­тных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специаль­ными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в со­ответствии с настоящим Кодексом, законодательством о на­логах и сборах и (или) законами субъектов Федерации в бюд­жеты муниципальных районов;

- установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений, предоставлениe межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района бюджетам городских, сельских поселений;

- определение целей и порядка предоставления субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов, представительный орган которых формируется в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

- составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района.

В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на исполнение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, полученные на обеспечение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также осуществляемые за счет их соответствующие расходы местных бюджетов.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомления с указанными документами и сведениями в случае отсутствия возможности их опубликования.

По проекту бюджета муниципального образования и годовому отчету о его исполнении проводятся публичные слушания.

**1.3. Структура местного бюджета органов местного самоуправления**

**1.3.1. Формирование доходов местных бюджетов**

Доходы местных бюджетов формируются за счет соб­ственных доходов и доходов за счет отчислений от федераль­ных и региональных регулирующих налогов и сборов, а так­же неналоговых доходов и безвозмездных перечислений.

Примерная структура доходов бюджетов местного уров­ня в целом по Российской Федерации выглядит следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Примерная структура доходов бюджетов местного уровня в целом по

Российской Федерации

|  |  |
| --- | --- |
| Источники доходов | Доля в доходной части местного бюджета, % |
| Всего доходов местных бюджетов в том числе: | 100,0 |
| Налоговые доходы: | 71,0 |
| местные налоговые доходы | 13,1 |
| доходы, закрепленные за местным уровнем федеральным за­конодательством на постоянной основе | 13,7 |
| регулирующие налоги | 44,2 |
| Неналоговые доходы: | 3,6 |
| Доходы целевых бюджетных фондов | 1,2 |
| Безвозмездные перечисления из бюджетов вышестоящего уровня: | 24,2 |
| дотации и трансферты | 15,7 |
| субвенции | 2,7 |
| Прочие | 5,8 |

К собственным доходам местных бюджетов относятся:

- средства самообложения граждан;

- доходы от местных налогов и сборов;

- доходы от региональных налогов и сборов;

- доходы от федеральных налогов и сборов;

- безвозмездные перечисления из бюджетов других уров­ней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспе­ченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления;

- доходы от использования муниципального имущества;

- часть прибыли муниципальных предприятий, остаю­щейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

- иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и ре­шениями органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством Российской Федерации. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законода­тельством Российской Федерации о налогах и сборах.

В местные бюджеты зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых в соответ­ствии с законодательством Российской Федерации о нало­гах и сборах:

- земельного налога — по нормативу 100%;

- налога на имущество физических лиц — по нормати­ву 100%.

Введение местных налогов и сборов преследует цель пополнять доходные источники местных бюджетов, способство­вать их сбалансированию, обеспечивать социально-хозяй­ственные потребности городов, районов и других админист­ративно-территориальных единиц. На протяжении последних пяти лет доля поступлений местных налогов и сборов в мест­ные бюджеты не превышает 1-5% от общей суммы доход­ных источников бюджетов различных уровней (от областного и ниже). Затраты же по их сбору в стоимостном выражении, а также затраты времени и сил налоговых работников несо­измеримы с эффектом функционирования местного налого­обложения.

При этом обязательным условием является то, что мес­тные налоги должны приносить казне доходов втрое боль­ше, чем те расходы, которые связаны с обслуживанием сбор­щиков налогов, их учетом и т. п. Для этого местное налогооб­ложение должно быть унифицированным.

Все это позволит сократить дефицитность муниципаль­ных бюджетов, связанную во многом с тем, что за после­дние годы на них были переложены дополнительные расхо­ды по финансированию социальной инфраструктуры, а так­же ряд других расходов, однако их доходная база не была расширена. Существующая практика, при которой до 60% от суммы налогов, собранных в муниципальном образовании, уходят в региональный и федеральный бюджеты, а собствен­ные расходы покрываются иногда лишь на 10% (например, в муниципальных образованиях Республики Марий Эл, в Уд­муртии, в Камчатской, Липецкой и других областях), пре­вращает органы местного самоуправления в постоянных про­сителей.

Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляют­ся в местные бюджеты по налоговым ставкам, установлен­ным в соответствии с законодательством Российской Феде­рации о налогах и сборах, а также по нормативам отчисле­ний при выравнивании бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Федерации нормативами отчислений, установленными зако­ном субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта Федерации.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Федерации на соответствующий год или иным законом субъекта Федера­ции на ограниченный срок действия не допускается.

В бюджеты поселений в соответствии с едиными для всех поселений данного муниципального района нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации ) налогах и сборах и (или) законом субъекта Федерации в бюджеты муниципальных районов.

Установление указанных нормативов решением предста­вительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на соответствующий год или иным реше­нием на ограниченный срок не допускается.

Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным для зачисления соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты по­селений и бюджеты муниципальных районов

Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляют­ся в местные бюджеты по нормативам отчислений и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательством Рос­сийской Федерации о налогах и сборах

Бюджетным кодексом РФ и (или) законодательством Рос­сийской Федерации о налогах и сборах устанавливаются еди­ные для всех поселений или муниципальных районов нормативы отчислений и (или) налоговые ставки для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) з соответствующие местные бюджеты.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Федерации нормативами отчислений, установленными зако­нами субъекта Федерации, могут зачисляться доходы от фе­деральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в со­ответствии с Бюджетным кодексом РФ и (или) законодатель­ством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджет субъекта Федерации.

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предус­мотренных специальными налоговыми режимами:

налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;

единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%.

В бюджеты муниципальных районов подлежат зачисле­нию налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налого­выми режимами:

- налога на доходы физических лиц — по нормативу 20%;

- единого налога на вмененный доход для отдельных ви­дов деятельности — по нормативу 90%;

- единого сельскохозяйственного налога — по нормати­ву 30%;

- государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых дей­ствий или выдачи документов) — по нормативу 100%;

- по делам, рассматриваемым судами общей юрисдик­ции (за исключением Верховного Суда Российской Федера­ции), за исключением случаев, когда в суды общей юрисдик­ции обращаются прокуроры, органы государственной власти и органы местного самоуправления по делам в защиту госу­дарственных и общественных интересов;

- за совершение нотариальных действий нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, уполномоченными на то в соответствии с законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов, должностны­ми лицами органов исполнительной власти (за исключением консульских учреждений Российской Федерации), органов местного самоуправления;

- за государственную регистрацию транспортных средств, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу или продление срока действия акта технического осмотра транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств "Транзит", свидетельства на высвободившийся но­мерной агрегат, отличительного знака участника междуна­родного дорожного движения, талона о прохождении госу­дарственного технического осмотра транспортного средства, водительского удостоверения, временного разрешения на право управления транспортными средствами, справок, под­тверждающих получение водительского удостоверения или временного разрешения на право управления транспортны­ми средствами, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожно­го движения, за прием квалификационных экзаменов на по­лучение права на управление транспортными средствами;

- за выдачу ордера на квартиру;

- за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы.

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Федерации на соответствующий год и (или) иным законом субъекта Феде­рации на ограниченный срок действия не допускается.

В бюджеты поселений в соответствии с едиными для всех поселений данного муниципального района нормативами от­числений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, законодатель­ством Российской Федерации о налогах и сборах и (или) за­коном субъекта Федерации в бюджеты муниципальных рай­онов.

Установление указанных нормативов решением предста­вительного органа муниципального района о бюджете муни­ципального района на соответствующий год или иным реше­нием на ограниченный срок действия не допускается.

Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по нормативам отчислений и (или) налоговым ставкам, установленным законодательством Рос­сийской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохо­да от соответствующего федерального налога (сбора) в бюд­жеты поселений, бюджеты муниципальных районов.

Целевые и нецелевые безвозмездные перечисления. Без­возмездные перечисления, передаваемые в местные бюд­жеты из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, включают в себя выравнивающие трансферты (субсидии), субвенции и средства по взаимным расчетам.

Выравнивающие трансферты передаются в местные бюд­жеты в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения, иными словами, местные органы власти вправе распоряжаться этими средствами по своему усмотрению. Источники доходов, за счет которых в региональном бюдже­те создается фонд выравнивания, и размер этого фонда оп­ределяются решениями региональных органов государствен­ной власти.

В местный бюджет поступают следующие ассигнования:

- на финансирование осуществления отдельных государ­ственных полномочий, передаваемых органам местного са­моуправления;

- на финансирование реализации органами местного са­моуправления федеральных законов и законов субъектов Рос­сийской Федерации;

- на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов муниципальных образова­ний.

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется из депутатов представительных органов соответствующих поселений, из­бираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности заселения поселений) нормой представительства от каждого поселения, включаются субвенции, предоставляемые из бюд­жетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного зна­чения межмуниципального характера.

Размер указанных субвенций определяется представи­тельным органом местного самоуправления муниципального района по единому для всех городских и сельских поселений данного муниципального района нормативу в расчете на од­ного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответ­ствующего поселения.

Доходы местных бюджетов могут быть переданы бюдже­там других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами органов местного самоуправления. Такой подход обеспечивает наиболее эффективное использование совместных ресурсов и прямую их увязку с предоставляемы­ми бюджетными услугами в интересах всего населения той или иной территории

Органы местного самоуправления предоставляют нало­говые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты в соответ­ствии с налоговым законодательством Российской Федера­ции в пределах лимитов предоставления налоговых креди­тов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обяза­тельных платежей, определенных правовыми актами пред­ставительных органов местного самоуправления о бюджете. В части сумм федеральных налогов или сборов, региональ­ных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей производится только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной сис­темы Российской Федерации и соблюдении предельного раз­мера дефицита местного бюджета и размера муниципально­го долга.

На местные налоги, неналоговые доходы, а также дохо­ды, закрепленные за местным уровнем федеральным зако­нодательством на постоянной основе, падает около 30% всех доходов местного уровня власти. Остальные поступления муниципальные бюджеты получают в виде регулирующих налогов, дотаций, трансфертов, субвенций и т. д. из феде­рального бюджета РФ и из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Неналоговые доходы. К основным источникам неналого­вых доходов местных бюджетов относятся доходы от пользо­вания имуществом, находящимся в муниципальной собствен­ности, и от деятельности предприятий и организаций, нахо­дящихся в муниципальной собственности. Эти средства явля­ются доходами, которые местные бюджеты получают из соб­ственных независимых источников.

**1.3.2. Формирование расходов местных бюджетов**

Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

Функциональная структура расходов местных бюдже­тов. Основную долю расходов местных бюджетов составляют статьи "Жилищно-коммунальное хозяйство", "Образование" и "Здравоохранение" (табл. 2)

Большой объем расходов на ЖКХ связан с предоставле­нием субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. По­скольку субсидируется не все жилье, а только муниципаль­ное, в крупных городах расходы на ЖКХ — наиболее значи­тельная статья, а в сельской местности, где жилищный фонд в основном находится в частной собственности, доля расхо­дов по статье ЖКХ намного ниже.

Таблица 2

Примерная функциональная структура расходов местных бюджетов в %

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Статьи расходов | По видам бюджетов | Всего |
| горо­дов обла­стного под­чине­ния | рай­онов | горо­дов район­ного под­чине­ния | посел­ковых | сель­ских | по мест­ным орга­нам власти |
| Местное самоуправление | 3,9 | 7,3 | 4,6 | 6,8 | 12,1 | 5,3 |
| Правоохранительная деятельность | 1,6 | 1,2 | 1,6 | 0,5 | 0,2 | 1,4 |
| Отраслевые расходы | 7,1 | 8,2 | 2,1 | 1,3 | 1,4 | 7,0 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 34,6 | 23,8 | 37,8 | 28,0 | 10,4 | 30,3 |
| Образование | 24,6 | 29,3 | 36,5 | 45,4 | 56,6 | 28,1 |
| Культура, искусство и кинематография | 1,6 | 3,0 | 1,5 | 2,5 | 8,1 | 2,3 |
| Здравоохранение и физи­ческая культура | 15,8 | 14,8 | 10,9 | 9,8 | 8,8 | 15,0 |
| Социальная политика | 5,4 | 7,6 | 3,2 | 1,7 | 1,7 | 5,7 |
| Прочие расходы | 5,4 | 4,8 | 1,8 | 4,0 | 0,7 | 4,9 |
| Итого расходов без бюд­жетных ссуд | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

В сельских и поселковых советах основная доля бюджет­ных средств (более половины) расходуется на образование.

Доля расходов на здравоохранение ниже в сельских и поселковых советах по сравнению с другими типами насе­ленных пунктов, так как больницы расположены в основном в городах — районных и региональных центрах, а в сельской местности расположены в основном фельдшерско-акушер­ские пункты.

Органы местного самоуправления ведут реестры расход­ных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, в порядке, уста­новленном решением представительного органа муниципаль­ного образования.

Органы местного самоуправления самостоятельно опре­деляют размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждении, устанавливают муниципальные минимальные со­циальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Расходы бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных рай­онов осуществляется из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительны­ми органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселений нор­мой представительства от каждого поселения, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера осуществляются в пределах и за счет субвенций, предостав­ляемых из бюджетов городских и сельских поселений.

Порядок осуществления расходов местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, пе­реданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, ус­танавливается соответственно федеральными органами госу­дарственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных указанными за­конами и принятыми в соответствии с ними иными норматив­ными правовыми актами Российской Федерации, осуществ­ление расходов местных бюджетов на осуществление орга­нами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и за­конами субъектов Российской Федерации, может регулиро­ваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Важной проблемой является обеспечение гарантий само­стоятельности муниципальных образований в планировании и нормировании расходов местных бюджетов при решении вопросов местного значения. В том числе это относится к условиям и размерам оплаты труда муниципальных служа­щих и работников муниципальных бюджетных учреждений. Эти расходы должны финансироваться в пределах и за счет собственных доходов местных бюджетов и дотаций на вырав­нивание бюджетной обеспеченности. Следует исключить при­нятие федеральными и региональными властями правовых актов, которые диктовали бы объем расходов на выполнение собственных полномочий местного самоуправления. Влияние федеральных властей или властей субъекта Федерации на бюджетную политику муниципалитетов возможно через пре­доставление долевых субсидий на условиях добровольного софинансирования. При этом расходы на реализацию пере­данных органам местного самоуправления государственных полномочий должны полностью обеспечиваться субвенциями из федерального или регионального бюджета. Уровень госу­дарственной власти, предоставивший субвенции, вправе и обязан четко определить цели и порядок их расходования. Расходы обеих групп должны фиксироваться в реестре рас­ходных обязательств, который должен вестись в каждом му­ниципальном образовании. Тем самым будет укреплена само­стоятельность органов местного самоуправления в пределах сферы их ответственности, реализован принцип соответствия состава решаемых практических задач объемам наличных ресурсов, оптимизирована структура расходов местных бюд­жетов, обеспечено гибкое и оперативное удовлетворение потребностей населения.

Исследовав теоретические аспекты формирования бюджета перейдём к практическому исследованию на примере субъекта Российской Федерации Муниципальному образованию г. Чита.

**Глава 2. Формирование и использование местного бюджета на примере г. Читы**

**2.1. Структура формирования бюджета**

Для того, чтобы понять отсутствие энтузиазма у Минфина РБ по отношению к рекомендациям Минфина РФ, мы должны прежде всего обратить взор к основным принципам экономической политики муниципального образования г. Чита и специфике экономических, и других проблем, которые стоят перед ним. Как видно из бюджетных посланий Президента РБ, других президентских и правительственных документов, стратегические направления экономической политики, и соответственно бюджетной политики с начала 2004-2006 гг., на наш взгляд, сводятся к следующим:

Социальная защита населения в условиях падения уровня жизни и облегчение адаптации его к новым быстро меняющимся условиям жизни и работы;

Всемерная поддержка традиционных отраслей экономики, с целью смягчения отрицательных эффектов «шоковой терапии», целесообразность проведения которой федеральным правительством руководство региона никогда не разделяло. В рамках индустриальной политики акцент делался на следующее:

Поддержка и реконструкция предприятий основных отраслей экономики республики: добыча и переработка минеральных ресурсов, леса, машиностроение, сельское хозяйство. При этом также достигался социальный эффект. Государственные инвестиции и создание благоприятных экономических и институциональных условий для развития экономической инфраструктуры экономики (прежде всего строительство дорог, средств связи, развитие банковской системы, ориентированной на эффективное использование финансовых ресурсов региона и привлечение ресурсов извне).

Большое внимание к традиционным отраслям и крупным предприятиям в столице Забайкалья определяется, очевидно, тем, что всего 60 предприятий дают более половины доходов бюджета города. Очевидно, по этой же причине, неоправданно малое внимание уделялось, по нашему мнению, развитию малого и среднего бизнеса, в частности, развитию фермерства на селе.

Таблица 1 Структура расходов местного бюджета г. Читы в 2004 - 2006 годах (%)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Функция | 2004 | 2005 | 10 мес. 2006 |
| Управление | 5,1 | 4,8 | 5,4 |
| Сельское хозяйство | 2,8 | 1,2 | 0,7 |
| Промышленность и строительство | 8,5 | 5,8 | 5,5 |
| Коммунальное хозяйство | 14,6 | 10,5 | 11,9 |
| Образование | 30,0 | 40,5 | 36,8 |
| Культура | 2,8 | 3,1 | 3,1 |
| Здравоохранение | 17,1 | 19,6 | 17,8 |
| Общественная безопасность  | 2,9 | 0,3 | 0,3 |
| Связь и дороги | 4,1 | 3,1 | 1,3 |
| Социальная сфера | 8,1 | 9,5 | 9,8 |
| Поддержка нижестоящих бюджетов | 1,7 | 0,09 | 0,1 |
| Другие расходы | 2,4 | 1,5 | 7,5 |
| Всего | 100 | 100 | 100 |

Источник: расчеты стат. управления г. Читы на 2004-2006 гг.

Таблица 1 демонстрирует распределение расходов местного бюджетов в 2004 - 2006 годы. Видно, что около половины доходов бюджета направлялось эти годы на поддержку промышленности и сельского хозяйства, капитальное и дорожное строительство. Наряду с этим, значительную долю занимала финансовая помощь нижестоящим бюджетам: около трети доходов бюджета направлялось на эти цели в 2004 и 2006 г.г., и четверть - в 2005 году. Что касается местных органов власти, то их расходы в основном направляются на образовательные услуги (30% в 2004 и 41% в 2005 году), и на медицинское обслуживание (17% в 2004 и 20% в 2006 году).

Другое наблюдение, которое можно сделать, анализируя данные этой таблицы - это значительные ежегодные изменения процентного соотношения отдельных статей расходов местного бюджета, что подрывает возможности местных органов власти в планировании собственных программ развития, и организации своей деятельности на плановой и предсказуемой основе. Последний тезис подкрепляется рисунком 1, где показана динамика изменения структуры расходов местного бюджета г. Читы за 2004-2006 г.г.

 2001 2002 2003 2004 2005 2006

Рис.1 Изменение структуры расходов местного бюджета г. Чита[[2]](#footnote-2) (проценты)

Другой аспект, который подрывает самостоятельность местных органов власти это значительный вертикальный бюджетный дисбаланс, характерный для местных органов власти всех субъектов РФ. Как известно, вертикальный баланс характеризует соответствие собственных доходов расходным нуждам. Если собственные доходы в большей степени покрываю! расходные нужды местных органов власти, то это свидетельствует о значительной независимости и самостоятельности местных бюджетов. В этом случае говорят о значительном вертикальном бюджетном балансе. И обратно, высокий бюджетный дисбаланс наблюдается, когда значительную долю совокупных доходов, необходимых для покрытия расходных нужд, составляет помощь вышестоящих бюджетов.

Из таблицы 2, показывающей структуру доходов г. Читы за 2005 год, видно, что этот регион имеет высокий вертикальный бюджетный дисбаланс. Действительно, собственные доходы этого местного бюджета, включая и регулирующие доходы, покрыли только 18,2% всех расходов, которые район понес в 2005 году. А все виды помощи из муниципального бюджета составили почти 82%. Такой высокий вертикальный дисбаланс, безусловно, подрывает возможности Центрального района проводить самостоятельную местную бюджетную политику, ставя его доходы в решающую зависимость от помощи муниципального бюджета.

Необходимо подчеркнуть, что данная картина является типичной не только для г. Читы, как муниципального образования с местным бюджетом, но для всех субъектов федерации, т.к. основной причиной ее является распределение доходных источников и расходных обязательств, установленное в федеральном законодательстве. Так, согласно последнему, организация, содержание и развитие учреждений образования является обязанностью местных органов власти[[3]](#footnote-3). Если обратиться к таблице 2, видно, что расходы г, Чита только на эти цели составляет 41% бюджета, т.е. только эта статья расходов более чем вдвое превышает собственные доходы городского бюджета, составляющие всего 18%. К этому надо добавить, что в 2005 году только 7 из 62 местных бюджетов были донорами, обеспечивая около 80% всех налоговых поступлений в бюджеты всех уровней на территории Забайкалья, а остальные —реципиентами.

Таблица 2

Структура доходов и расходов г. Чита в 2005 году (проценты)[[4]](#footnote-4)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Доходы |  | Расходы |  |
| Налоговые доходы: | 17,7 | Управление | 7,3 |
| Налог на прибыль | 3,6 | Правопорядок | 2,2 |
| Налог на доход физических |  | Топливно-энергетический |  |
| Лиц | 4,3 | комплекс | 0,7 |
| Налог с продаж | 5,0 | Строительство | 8,5 |
| Налоги на малый бизнес | 0,6 | Сельское хозяйство | 6,0 |
|  |  | Жилищно-коммунальное |  |
| Налог на имущество | 2,0 | хозяйство | 2,5 |
| Налоги на землю и природные |  | Дошкольное, начальное |  |
| Ресурсы | 2,0 | и среднее образование | 41,0 |
| Прочие налоги | 0,3 | Учреждения культуры | 4,4 |
|  |  | Периодическая печать |  |
| Неналоговые доходы | 0,5 | и издательства | 0,9 |
| Итого собственные доходы | 18,2 | Здравоохранение | 13, |
| Всего помощь из |  |  |  |
| республиканского бюджета: | 81,8 | Социальная политика | 9,7 |
| В том числе: Дотации | 36,9 | Прочие расходы | 3,3 |
| Субсидии | 18,5 | Бюджетный дефицит | -2,1 |
| Дополнительная помощь по |  |  |  |
| статье местных доходов |  |  |  |
| 030203058 | 26,5 |  | 0,0 |
| Всего доходов | 100,0 | Всего расходов | 100 |

Рис 2 Подушевые доходы бюджетов местных органов государственного управления г. Чита в 2005 году (рублей на человека)[[5]](#footnote-5)

Рисунок 2 показывает не только собственные доходы (доходы от местных и регулирующих налогов, неналоговые доходы), но и доходы после распределения субсидий (вторая линия снизу), доходы после распределения субсидий и дотаций (третья линия снизу), и доходы после распределения всех видов финансовой помощи, включая дополнительную помощь, оказываемую по статье 03020305 бюджетной классификации Доходов («Средства, получаемые по взаимным расчетам, в том числе компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти из бюджетов субъектов Российской Федерации»).

Из этого рисунка видно, что подушевые доходы местных бюджетов до распределения помощи варьируются в значительной степени. Так, Ингодинский район г. Чита, собрал собственных доходов 325 рублей на человека в 2005 году, что является минимальным значением среди 62 бюджетов, а максимальное значение принадлежит Центральному району, собравшему в том же году 5105 рублей на человека. Как видно из рисунка 2, распределение субсидий почти не оказывает выравнивающего эффекта, что связано, очевидно, с тем, что этот вид финансовой помощи направляется на исполнение конкретных федеральных и региональных законов, и связан с числом получателей соответствующих благ. Заметное выравнивание в уровне бюджетной обеспеченности наступает после распределения дотаций, цель которых как раз горизонтальное выравнивание. В течение года распределялась также дополнительная помощь по статье 03020305, в результате которой подушевые доходы беднейшего района поднялись до уровня 3350 рублей на человека, т.е. более чем в 10 раз.

Горизонтальное выравнивание в г. Чита в результате распределения различных видов финансовой помощи в 2005 г.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Подушевыедоходы дораспределе-ния помощи | Подушевыедоходыпослераспределе-ниясубсидий | Подушевыедоходыпослераспределе-ниясубсидий идотаций | Подушевыедоходыпослераспределе-ния всехвидовпомощи |
| Минимальное | 325 | 1263 | 2306 | 3349 |
| значение |  |  |  |  |
| Максимальное | 5105 | 5269 | 5497 | 6719 |
| значение |  |  |  |  |
| Среднее | 1679 | 2353 | 3559 | 4678 |
| значение |  |  |  |  |
| Среднеквадра |  |  |  |  |
| тическое | 0,67 | 0,38 | 0,17 | 0,16 |
| отклонение |  |  |  |  |

Результаты горизонтального выравнивания в 2005 году представлены в таблице 3. Разрыв в подушевых доходах между самым бедным и самым богатым местным бюджетом, если брать во внимание только собственные и регулирующие доходы, составлял 1 к 16.

При этом коэффициент среднеквадратического отклонения в собственных доходах равнялся 0,67, что свидетельствует о значительном горизонтальном диспаритете между местными бюджетами.

После распределения всех видов помощи разрыв между самым бедным и самым богатым муниципалитетами сократился до отношения 1 к 2, а среднеквадратическое отклонение уменьшилось до 0,16.

Это является аргументом в пользу заключения, что Администрация г. Чита проводит активную политику горизонтального выравнивания, обеспечивая значительную степень выравнивания бюджетной обеспеченности местных органов власти.

**2.2. Направленность бюджетных стимулов местных органов государственной власти**

В данном разделе мы продолжаем анализ бюджетной политики Администрации г. Чита, фокусируя внимание на характере бюджетных стимулов, которые создаются этой политикой для местных органов государственной власти. В этой связи необходимо обратить внимание на механизм взаимодействия республиканского бюджета и местных бюджетов. Как видно из Бюджетных Посланий Президента РФ за последние годы, основными принципами распределения ресурсов в Чите являлись до последнего времени следующие:

- «Финансовая помощь представляет собой сумму на выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности»;

- расходные нужды местных бюджетов, связанные с получением гражданами определенных категорий благ непосредственно (например, детские пособия), рассчитываются на основе прогнозируемого числа потребителей этих благ;

- расходные нужды местных бюджетов, связанные с обеспечением жителей благами через различные бюджетные учреждения (например, медицинское обслуживание, образование), рассчитываются на основе «сложившейся сети учреждений бюджетной сферы в районах и городах и фактических нормах расходов по отдельным экономическим статьям классификации расходов»;

- доходная часть бюджетов определяется на основе данных Управления министерства РФ по налогам и сборам по г. Чита о фактически начисленных суммах налогов за ряд лет и прогнозируемых размерах налогов на следующий год.

- нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов определяются с учетом необходимости возмещения минимальных расходов бюджетов районов и городов», т.е могут меняться каждый год.

Здесь бросаются в глаза три основных недостатка практик подобного рода, изученные в обширной литературе, касающейся посткоммунистических обществ:

Первое - это заинтересованность местных органов власти в завышении показателей своих расходов и занижении своих возможностей в мобилизации доходов, т.к. в результате этих действий они могут рассчитывать на больший размер помощи из вышестоящего бюджета;

Второе - это стремление увеличить размеры бюджетной инфраструктуры вне прямой связи с потребностями населения и собственными доходными источниками, т.к. содержание объектов инфраструктуры перекладывается через систему финансовой помощи на областной и федеральный бюджет;

Третье - это отсутствие возможности прогнозирования и планирования собственных доходов, что переводит внимание местных администраций с задач развития экономики на своих территориях и увеличения доходной базы, на задачу ведения успешных переговоров с федеральными и областными органами власти о размерах финансовых потоков между областными и местным бюджетами.

Нельзя сказать, что руководство г. Чита не видит этих недостатков существующей системы и не пытается их решать. Более того, в последние годы высшие официальные лица Читы все чаще говорят о необходимости увеличения эффективности местных финансов, реформирования местного самоуправления.

Однако, из анализа официальных документов создается впечатление, что руководство в достижении целей повышения эффективности финансов в основном полагалось до последнего времени на административные меры, а значение бюджетных стимулов недооценивалось, что выражается в весьма ограниченном и нерешительном их внедрении в практику бюджетирования.

Так, согласно разделу «Основные принципы предоставления и расчеты финансовой помощи на выравнивание уровней социально-экономического развития бюджетов иных уровней Забайкалья на 2005 год» соответствующего Проекта Закона о бюджете г. Читы на 2005 год «Стимулирование деятельности местных органов государственной власти в районах и городах и органов местного самоуправления в развитии доходной базы выражается в сохранении практики закрепления за районами и городами республики на постоянной основе нормативов отчислений от регулирующих налогов, за исключением принятия изменений нормативов распределения налогов законодательством Российской Федерации».

Кроме того, в направлении создания положительных бюджетных стимулов планируется сохранить нормативы зачисления части республиканских налогов в местные бюджеты. Эти шаги, предпринятые в последние два года, являются шагами в направлении повышения прогнозируемости доходов местных администраций, и, тем самым, действительно создают определенные бюджетные стимулы для работы над увеличением налогооблагаемой базы.

Также, с целью исключения возможности завышения местными администрациями своих расходных нужд. Отдел экономики г. Читы провёл работу по инвентаризации объектов бюджетной инфраструктуры города, снабдив каждый объект бюджетной инфраструктуры (школа, лечебное учреждение) паспортом, в котором указаны все натуральные расходные потребности учреждения. Кроме того, собраны федеральные и региональные нормативные акты, регламентирующие всевозможные расходные нормативы, начиная с советских времен Все это позволило фин.управлению г. Читы, начиная с 2005 года, наряду с традиционным подходом, использовать также альтернативный подход оценки нормативных потребностей сети бюджетных учреждений районов и городов Забайкалья.

Данная мера, конечно, решает проблему объективной оценки расходных нужд бюджетных учреждений, но не решает проблему оптимизации структуры самой инфраструктуры. По последней проблеме есть только довольно общая формулировка в республиканском законодательстве: «финансовая помощь определена с условием (курсив автора) проведения соответствующими бюджетами мероприятий по рациональному и эффективному использованию бюджетных средств, на основе проведения инвентаризации учреждений бюджетной сети, с целью Достижения их оптимального количества». Однако это положение больше напоминает декларацию о намерениях, элемент традиционного переговорного механизма формирования бюджетов, доставшийся от советских времен, так как механизм реализации этого условия не раскрыт в законодательстве.

При всем при том, что финансы не любят экспериментирования, и конечно, должны быть в достаточной мере консервативны, новые вызовы, с которыми г. Чита столкнулась в последние годы, требуют инноваций в области внутреннего финансового хозяйства. Так, если доля консолидированного бюджета области составляла в конце 2004 года две трети доходов, собираемых на его территории, в 2005 году эта доля составила половину мобилизуемых доходов, а в 2006 ожидается, что эта доля снизится до 37%. То есть две трети всех доходов будет уходить в федеральный центр.

В новых условиях расщепления доходов между г. Чита и РФ, регион особенно нуждается в увеличении собственных доходов путем расширения налогооблагаемой базы и лучшего администрирования налогов. «Основные направления бюджетной и налоговой политики г. Чита на 2006 год» предлагают следующие меры по увеличению бюджетных доходов:

Частичная компенсация налоговых потерь увеличением неналоговых доходов (так, если неналоговые доходы планируются на уровне 9% консолидированного бюджета г. Чита в 2006 году, то перспективный план на 2006 год предполагает увеличение доли неналоговых доходов до 11,5%;

Улучшение администрирования и повышения уровня собираемости налогов, как в части поступления в бюджет недоимок прошлых лет, так и своевременной уплаты текущих платежей.

Рис З отражает изменения нормативов отчислений от регулирующих налогов Ингодинского района в бюджет г. Читы (%)

 2001 2002 2003 2004 2005

Источник: Закон г. Чита о бюджете на 2001 - 2005 г.г.

Рис 3. Динамика долей налоговых сборов, поступающих в бюджет г. Читы (%)

 2001 2002 2003 2004 2005

Источник: Закон г. Читы о бюджете на 2001 - 2005 г.г.

Рис.4. Изменение ставок зачисления регулирующих налогов в бюджет г Читы (%)

2001 2002 2003 2004 2005

Источник: Закон г. Читы о бюджете на 2001 - 2005 г.г.

Рис 5 Динамика долей налоговых сборов, поступающих в бюджет г Читы (%)

2001 2002 2003 2004 2005

Источник: Закон г. Читы о бюджете на 2001 - 2005 г.г.

Кроме того, в части оптимизации расходов в 2006 году предстоит провести инвентаризацию сети учреждений и количества работающих в целях создания оптимального соотношения их и сбалансированности расходов с доходами соответствующих бюджетов». Как видно, все эти меры по увеличению доходов и оптимизации расходов связаны с административными мерами и в основном опираются на административный ресурс республиканских, а не местных органов.

Рисунки З, 4, и 5, 6 демонстрируют динамику изменения нормативов отчислений от регулирующих налогов в период с 2001 по 2005 год в местный бюджет: Местный бюджет Ингодинского района, представляющий собой сельский район с населением 27 тысяч человек, но богатый на углеводородное сырье и являющийся устойчивым донором бюджета РБ;

Местный бюджет г.Чита, который дает более половины налоговых поступлений в бюджеты всех уровней на территории г. Читы.

На этих рисунках мы видим динамику изменения ставок налога на прибыль, налога на доходы физических лиц, налога на имущество предприятий (рис. З, 4), а также нормативов отчислений от сборов налога на добычу углеводородного сырья, налогов на землю городов и землю сельскохозяйственного назначения (рис.3, 4), назначавшихся республиканскими законами о бюджете упомянутым местным бюджетам в 2001-2005 годы. Графики с очевидностью показывают, что нормативы отчислений менялись в значительных размерах от года к году в течение 2001-2004 г.г. Особенно сильно колебались нормативы отчислений от налога на прибыль, налога на доходы физических лиц и налога на добычу сырья - налогов, которые приносят наибольшие суммы доходов в консолидированный бюджет региона, как это видно из рис.5 (налоги на добычу сырья составляют основную часть налогов на минеральные ресурсы).

С другой стороны, из рис.3 и рис.4 видно, что в 2005 и в плане на 2006 год нормативы отчислений в эти местные бюджеты претерпели незначительные изменения по сравнению с 2004 годом, а некоторые из них, как, например, расщепление налога на прибыль, остались без изменения. Это наблюдение подтверждает выполнение Декларации в законах о бюджете г. Читы на 2005 год и на 2006 год о стремлении стабилизировать нормативы отчислений от федеральных налогов, и от областное доли федеральных налогов. Сделанные наблюдения и вывод справедливы и для остальных местных бюджетов, т.к. динамика изменений их показателей схожа с динамикой бюджетов Ингодинского района и г.Читы, обсужденных выше.

Рис 5 Структура доходов консолидированного бюджета г. Читы в 2005 году

Источник: Расчеты на основе закона г. Читы о бюджете на 2005 год

Обзор политики межбюджетных отношений в г. Чита, проведенный в данном разделе, позволяет сделать вывод, что действующий механизм межбюджетных отношений все последнее десятилетие продолжал сохранять недостатки, доставшиеся ему от советской финансовой системы, а именно: непрозрачность, переговорный путь согласования бюджетов при решающем слове вышестоящего бюджета, непредсказуемость для нижестоящих бюджетов размеров собственных доходов, и, как следствие всего этого, отсутствие стимулов развития налогооблагаемой базы на своих территориях, и более того, наличие отрицательных бюджетных стимулов - а именно, стремления завысить расходные нужды и занизить возможности пополнения бюджетов в переговорах с республиканским бюджетом. Только в 2005 году наметились положительные тенденции в создании положительных бюджетных стимулов, выразившиеся в стабилизации нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты. Администрация г. Читы, как видно из его документов, основное внимание, до самого последнего времени, продолжало придавать административным методам. И только в Программе реформирования государственных финансов, утвержденной 13 января 2005 года, впервые говорится о необходимости формализации межбюджетных отношений, причем «за основу предполагается принять «Методические рекомендации по реформированию межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации», утвержденные Министерством финансов Российской Федерации».

5. Анализ возможности преодоления отрицательных бюджетных стимулов местных органов государственного управления в РБ

Безусловно, существуют различные пути создания эффективных бюджетных стимулов для местных органов власти, которые заинтересовывали бы их развивать экономику на своих территориях, и соответственно расширять налогооблагаемую базу, а также улучшать администрирование и повышать собираемость налогов. Однако, поскольку данная работа нацелена в первую очередь на разработку практически реализуемых рекомендаций, мы будем анализировать возможность внедрения в РБ федеральной концепции по развитию межбюджетных отношений, поскольку именно она, в силу специфики государственного устройства РФ и его политических традиций, имеет шансы быть реализованной в той или иной форме в РБ. Альтернативные разработанным в федеральном центре, пути реформирования межбюджетных отношений, как, например, китайская модель, или системы, принятые в США или Канаде, в данной работе не рассматриваются.

Федеральная концепция развития межбюджетных отношений в РФ изложена в следующих документах:

Программа развития Межбюджетного федерализма в Российской федерации на период до 2005 года, одобренная постановлением №586 Правительства РФ от 15 августа 2005 года;

Временные методические рекомендации субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений. Одобрены постоянно действующей при Минфине РФ Рабочей группой по реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации, протокол №5-мф от 22-23 июня 2005 г.;

Пояснительная записка к «Временным методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений». Документ одобрен той же рабочей группой в 2005 году.

**2.3. Перспективы совершенствования доходности**

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ выравнивание будет осуществляться через два обязательных фонда: 1) региональный фонд финансовой поддержки поселений; 2) региональный фонд финансо­вой поддержки муниципальных районов. Предполагает­ся, что выравнивание будет осуществляться по единой для всех муниципальных образований схеме. За счет бюд­жета субъекта Федерации путем предоставления дотаций из образуемого в составе его расходов регионального фон­да финансовой поддержки поселений. Дотации из на званного фонда распределяются между бюджетами посе­лений, исходя из численности жителей поселений, в рас­чете на одного жителя и финансовых возможностей орга­нов местного самоуправления осуществлять свои полно­мочия по решению вопросов местного значения. Следует отмстить, что подушевое выравнивание бюджетной обес­печенности не учитывает различия в налоговом потенци­але муниципальных образований. Поэтому в дополнение к региональному фонду финансовой поддержки поселе­ний предусматривается создание районных фондов фи­нансовой поддержки поселений.

В России местные налоги и сборы, которые призва­ны обеспечить финансовую самостоятельность мест­ного самоуправления, в настоящее время составляют лишь «от 8 до 17% доходной базы местных бюджетов, формирование которой преимущественно осуществляется за счет неподконтрольным местным властям ис­точников».

Местные налоги и сборы не покрывают большей части расходов, связанных с реализацией вопросов местного значения, что нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления. Для укреп­ления необходимо закрепить за местными бюджетами ста­бильные налоговые источники и делать ставку на расши­рение закрепленных за местными бюджетами налогов и сокращение удельного веса безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней. Предлагается, отказавшись от бюджетного выравнивания с использованием фондов финансовой поддержки муниципальных образований, пе­рейти от практики расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной вертикали к закреплению за каждым уровнем бюджетной системы собственных нало­гов по принципу «один налог — один бюджет»[[6]](#footnote-6).

В федеральном бюджете на 2006 г. нашли отраже­ние цели и задачи, поставленные Правительством, которые направлены на достижение значительного улучшения социального положения и благополучия работников бюджетной сферы, повышение качества предоставляемых государством услуг в сфере здраво­охранения и образования; на совершенствование раз­личных механизмов планирования и исполнения бюджета, включая бюджетирование, ориентирован­ное на результат. Бюджет включает целый ряд новых федеральных целевых программ, которые прошли усовершенствованную, более жесткую процедуру ут­верждения.

Важная особенность данного бюджета — усиле­ние аспекта развития, понимаемого, прежде всего, как обеспечение стабильной экономической ситуа­ции в Российской Федерации, улучшение инвести­ционного климата, создание дополнительных пред-посылокдля инвес­тиций в российскую экономику, созда­ние новых рабочих мест, подъем уровня благосостояния рос­сийских граждан.

В 2004 г. темп прироста инвестиций был 10,5%, в прошлом году — чуть более 10%, а в этом году составит более 11%. То есть сохраняются достаточно высокие темпы инвес­тиций, которые станут базовой основой для будуще­го экономического роста.

Вся наша экономическая политика акцентирует­ся на приросте частных инвестиций, на увеличении возможностей частного инвестора в Российской Фе­дерации. Поэтому и налогово-бюджетная политика, и денежно-кредитная политика, на которых базиру­ется бюджет, должны обеспечивать сохранение пред­сказуемых, комфортных условий для бизнеса.

Экономический рост в текущем году составит бо­лее 6%, что будет опережать средний рост мировой экономики. Кроме того, будет обеспечено снижение темпов инфляции, и тем самым с каждым годом цены на все, особенно потребительские, товары будут бо­лее доступны.

Если задача снижения инфляции в 2006 г. до 9% и ниже будет выполнена, достигнутый уровень инф­ляции будет самым низким за последние 15 лет. Но на этом нельзя останавливаться, к2008 г. нужно до­вести инфляцию до 5,5%. Это — важная политичес- I кая задача, решение которой даст существенный до­полнительный стимул работе всей экономики.

Это означает, что кредиты в нашей экономике будут не по 15%, а в среднем по 7% в 2008 г. Деньги будут предоставляться банками не на 3 года, а на 5,7, 10 лет, что обеспечит существенное расширение объе­мов инвестиций, доступности кредита, как предпри­ятиям, так и гражданам. Будет обеспечиваться боль­шая сохранность пенсий и заработной платы, кото­рые получают граждане, чьи зарплата и пенсии при­растают более медленными темпами, чем у населе­ния, занятого в предпринимательском секторе.

В 2007 г. запланировано ускорение возмещения экспортного НДС и тем самым существенное сни­жение барьера, связанного с возмещением, с разре­шительным порядком возмещения, который дестимулирует экспортные операции.

К факторам активизации экономического разви­тия, несомненно, относится и увеличение инвести­ционной составляющей в федеральных целевых про­граммах, принятие целого ряда новых федеральных целевых программ.

Одной из особенностей федерального бюджета на 2006 г. является создание Инвестиционного фонда в объеме 69,7 млрд. руб., средства которого должны на­правляться на реализацию крупныхинвестиционных и инновационных проектов. За счет этого фонда в текущем году будут осуществляться проекты в парт­нерстве с частными инвестициями. Тем самым улуч­шится инфраструктура, прежде всего, развитых транс­портных узлов, портов и аэропортов, крупных горо­дов, других проектов в области авиации, судострое­ния, дорожного хозяйства, которые, в свою очередь, обеспечатулучшение климата и базу для дальнейше­го экономического роста.

Первые шаги по разграничению полномочий, зак­реплению полномочий и доходных источников в 2005 году показали, что бюджетная сбалансированность субъектов Российской Федерации не уменьшилась, что позволяет и в текущем году на федеральном уров­не и на уровне субъектов Российской Федерации про­вести дополнительные меры по социальной поддер­жке и бюджетников, и различных социальных групп населения. Всё это является залогом успешного про­ведения муниципальной реформы

Кроме того, с 1 января будет повышено денежное довольствие военнослужащих на 15%, а в рамках су­дебной реформы, повышения независимости судей и борьбы с коррупцией в судах будет повышено содер­жание судей с 1 июля на 32%, то есть оно будет опе­режающим по сравнению со всем бюджетным секто­ром.

Если в результате изменения бюджета увеличива­ются расходы, то за счет высоких цен на нефть в эко­номику вливаются дополнительные средства, кото­рые для экономики оказываются лишними, вызы­вают дополнительную инфляцию. Поэтому необхо­димо сдерживать такого рода увеличение расходов.

Сегодня прогноз социально-экономического раз­вития и бюджет между собой сбалансированы. Если государственные расходы увеличить, значит, снова будет возникать опасность невыполнения плана по инфляции. Поэтому дальнейшие шаги по увеличе­нию расходов могут быть для страны критически опасными, подстегнут инфляцию в сфере так назы­ваемой немонетарной инфляции, или изменения та­рифов государством.

Текущий год — это год предельного уровня, год без резервов по сдерживанию инфляции. Поэтому удержать инфляцию на запланированном уровне — не более 9% — важнейшая задача года[[7]](#footnote-7).

В структуре бюджетной системы субъектов Федерации выделяется новый уровень бюджетов — бюджеты городс­ких округов и консолидированные бюджеты муниципаль­ных районов (МР), состоящие из бюджетов районов и бюд­жетов поселений.

Для успешного функционирования бюджетной сис­темы «четвертого» уровня необходимо за месяц до нача­ла финансового года принять ряд нормативно-правовых актов. Особое значение приобретают решения об уста­новлении земельного налога, налога на имущество фи­зических лиц, единого налога на вмененный доход, а также правовые акты об использовании муниципального имущества, так как именно эти доходы будут определять доходную базу бюджетов поселений.

Закон № 120-ФЗ, законодательно закрепивший за местными бюджетами налоговые доходы, не учитывает дополнительные полномочия, переданные на муни­ципальный уровень законами 131-ФЗ, 199-ФЗ, 73-ФЗ и 210-ФЗ. Осуществление новых полномочий влечет за собой увеличение расходных обязательств местных бюджетов.

Среди зачисляемых в бюджеты муниципальных обра­зований (МО) доходных источников наиболее объемным является налог на доходы физических лиц, его удельный вес в общей сумме налоговых доходов бюджета Одинцов­ского МО 2006 г. составляет 42% (785 млн. руб.).

Действующее налоговое законодательство предусмат­ривает зачисление налога на доходы физических лиц по месту работы. В связи с этим местные бюджетные недо­получают значительные финансовые ресурсы для развития своих территорий.

Например, более 70% работоспо­собного населения работают в г. Чите, следовательно, подоходный налог с их заработной платы зачисляется в бюджет г. Читы, а всеми соци­альными услугами они пользуются, как правило, по мес­ту жительства (детские сады, школы, больницы и т.д.).

При этом социальные, имущественные налоговые вычеты по налогу на доходы физических лиц производят­ся по месту проживания налогоплательщика, т.е. возврат сумм налога производится из бюджета, в который он не поступал. Поэтому, на наш взгляд, необходимо в Нало­говом кодексе предусмотреть норму, устанавливающую порядок уплаты налога на доходы физических лиц по ме­сту жительства налогоплательщика, что позволит создать более благоприятные условия для проживания граждан и для развития социальной инфраструктуры МО.

Следует снова вернуться к вопросу о введении про­грессивной шкалы налога на доходы физических лиц, снизив при этом налоговую нагрузку для тех категорий граждан, доходы которых не превышают 100,0 тыс. руб. в год. В основном это работники бюджетной сферы: учи­теля, врачи, деятели науки и культуры. В то же время предлагается увеличить ставку налога для категорий граж­дан с доходами свыше 1,0 млн. руб. в год. В ситуации, когда имеет место резкое расслоение населения по уровню дохо­дов, применение единой ставки подоходного налога, по меньшей мере, нелогично. Ссылка на то, что люди с высо­кими доходами будут их скрывать, не основательна. Орга­ны финансового контроля должны работать эффектив­но при любой шкале налога на доходы физических лиц.

Дифференцированная шкала налогообложения позво­лит более равномерно перераспределять налоговую на­грузку, иметь целевую ориентацию на улучшение финан­сового положения большинства граждан, ограниченных в размере доходов в силу специфики их работы, а также обеспечит гарантированное перекрытие выпадающих доходов бюджета от снижения налоговой ставки поступ­лениями налога от высокодоходных категорий граждан.

Основным доходным источником для бюджетов по­селений является земельный налог, который с 2005 г. пол­ностью зачисляется в местные бюджеты. Этот налог в доходах бюджетов городских и сельских поселений Один­цовского МР занимает от 30% до 60%. С 2006 г. вводится новая система обложения земельным налогом. Налого­облагаемой базой является кадастровая стоимость зе­мельных участков. Исчисление суммы земельного нало­га будет производиться поставкам, устанавливаемым пред­ставительными органами местного самоуправления.

Ранее определённая кадастровая стоимость земли не всегда отражает ее реальную стоимость сегодня. Анализ показал, что в одних населенных пунктах кадастровая стоимость земельных участков значительно выше их ры­ночной стоимости, а в других — ниже.

По нашему мнению, было бы целесообразно усовер­шенствовать методику кадастровой оценки земельных участков, периодически пересматривать оценку стоимо­сти земли, а также предоставить право органам местного самоуправления устанавливать ставки земельного нало­га и индексировать налогооблагаемую базу в пределах, устанавливаемых федеральным законодательством.

Сегодня в большинстве МР и городских округов раз­меры ставок налога на имущество с высокой инвента­ризационной стоимостью установлены на среднем уров­не или ниже. В результате местные бюджеты несут зна­чительные потери.

Для получения данного налога в полном объеме орга­ны местного самоуправления должны провести полную инвентаризацию всех объектов налогообложения (жилых домов, квартир, дач и гаражей), создать реестр объектов налогообложения, определить их собственников, затем установить конкретные ставки в зависимости от инвен­таризационной стоимости объектов налогообложения.

Существенным резервом увеличения поступлений данного налога также является активизация работы ор­ганов местного самоуправления совместно с районны­ми инспекциями ФНС по снижению недоимки.

Закон № 139-ФЗ с 1 января 2006 г. отменил льготу по налогу на имущество организаций в отношении объек­тов жилищного фонда и инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса, содержание кото­рых полностью или частично финансируется за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Закон субъекта РФ эту льготу также не предусмотрел, в результате муниципалитеты вынуждены платить налог на имущество жилищно-коммунального комплекса, нахо­дящегося в муниципальной собственности, который пол­ностью зачисляется в региональный бюджет. Так как уп­лата данного налога не была запланирована в расходах местных бюджетов, то они несут большие потери, кото­рые никем не компенсируются. Хотя в соответствии со ст.4 Закона № 126-ФЗ увеличение расходов или умень­шение доходов местных бюджетов, возникшие в резуль­тате решений, принятых органами государственной вла­сти Российской Федерации или субъектов РФ, компен­сируются органами, принявшими указанные решения.

Было бы целесообразно вернуться к прежнему поряд­ку уплаты данного налога по месту нахождения имуще­ства, т.е. в бюджеты МР и городских округов (не менее 50%). Это могло бы укрепить доходную базу местных бюджетов, дать право местным органам власти предос­тавлять льготу по данному налогу, активизировать работу местных органов власти по ликвидации недоимки. Кроме того, органы местного самоуправления были бы заинте­ресованы в обновлении основных фондов предприятий, в их модернизации и своевременной переоценке, а, следова­тельно, оказывали бы им поддержку.

Переход на уплату единого налога на вмененный до­ход позволил многим субъектам малого предпринима­тельства легализовать свою деятельность, высвободить финансовые средства для расширения и модернизации производства, повышения заработной платы. С целью увеличения налогооблагаемой базы по ЕНВД было бы целесообразно расширить перечень видов предпринима­тельской деятельности, подлежащих обложению данным налогом. В первую очередь в перечень следует включить такие виды деятельности, по которым субъекты предпри­нимательства представляют недостоверные показатели своей финансово-хозяйственный деятельности.

Для улучшения бюджетной обеспеченности муници­пальных образований следует транспортный налог пере­дать на местный уровень, т.к. вопросы содержания и стро­ительства транспортных инженерных сооружений в гра­ницах поселения, МР, городского округа, за исключением дорог общего пользования федерального и регионально­го значения, являются полномочиями соответственно поселения, муниципального района, городского округа.

Существенную роль в создании стабильной финансо­вой базы муниципальных образований играют неналого­вые доходы. В большинстве МО отсутствует единый арендодатель по земельным ресурсам, что затрудняет ведение реест­ра арендаторов земель, учет и контроль за использова­нием договоров аренды и, как следствие, приводит к ро­сту просроченной задолженности по арендным плате­жам за землю.

Что касается аренды муниципального имущества, то у местных органов власти гораздо больше самостоятель­ности в определении ее размера. Они самостоятельно устанавливают: базовую ставку арендной платы за 1 кв. м. (в настоящее время она составляет 1450 руб. за 1 кв.м. при средне областной 900 руб. за 1 кв.м.) и корректирую­щие коэффициенты. Причем для арендаторов, выполня­ющих социально-значимые задачи, коэффициент соци­альной значимости может уменьшаться до 0,2, а для арендаторов, нарушающих договорные обязательства, увеличиваться до 3,0. Таким образом, местные власти имеют рычаг для эффективного управления муниципаль­ным имуществом.

В то же время, существует практика передачи струк­турам, финансируемым из федерального и областного бюджетов, муниципального имущества в безвозмездное пользование. Это, по своей сути, является «скрытым» финансированием федеральных и областных организа­ций. Необходимо прекратить эту практику, а имущество сдавать в аренду, что также будет способствовать попол­нению доходов местного бюджета.

Еще одним резервом увеличения доходов бюджета является уменьшение недоимки по арендным платежам. Существенным резервом увеличения неналоговых до­ходов местных бюджетов является предоставление зе­мельных участков гражданам и юридическим лицам ис­ключительно на основе проведения торгов (конкурсов, аукционов).

В целях мобилизации неналоговых доходов в бюдже­ты муниципальных образований органам местного само­управления следует постоянно проводить проверки, в том числе и выездные, по вопросам предоставления и исполь­зования земельных участков, правильности начисления и уплаты арендной платы за землю и муниципальное иму­щество, зачисления средств от аренды и продажи земель­ных участков и муниципального имущества; осуществ­ления контроля за передачей в субаренду земельных уча­стков и муниципального имущества.

Качественное управление муниципальной собствен­ностью, постоянный контроль за эффективным ее ис­пользованием является серьезным резервом пополнения доходов бюджетов муниципальных образований.

Существенную роль в доходах бюджетов МО играют в последнее время доходы от предпринимательской и иной, приносящей доход деятельности. В основном это доходы от платных услуг, предоставляемых населению бюджет­ными учреждениями образования, здравоохранения, куль­туры и др. В соответствии со ст. 55, 56 Закона № 131 -ФЗ к соб­ственным доходам местных бюджетов относятся сред­ства самообложения граждан, под которыми понима­ются разовые платежи граждан, осуществляемые для ре­шения конкретных вопросов местного значения. Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граж­дан).

Вопросы установления и введения средств самообло­жения относятся к компетенции представительных ор­ганов поселений, и их принятие осуществляется норма­тивно-правовыми актами представительного органа МО.

В качестве источников финансирования дополнитель­ных бюджетных расходов, возложенных на органы мест­ного самоуправления Законом № 131- ФЗ следует рас­смотреть вопрос создания органами местного самоуправ­ления целевых бюджетных фондов.

Проведенные предварительные расчеты по формиро­ванию прогноза консолидированного бюджета на 2007 г. показывает, что предлагаемые мероп­риятия по укреплению доходной базы МО позволяют обеспечить сбалансированность бюджетов поселений и МР в условиях введения Закона № 131-ФЗ в предстоя­щем финансовом году в полном объеме[[8]](#footnote-8).

**Заключение**

Итоги работы состоят в следующих аспектах анализа и исследования. Источниками финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и орга­нов местного самоуправления и направляемых на финан­сирование вмененных им полномочий, выступают вало­вой внутренний продукт, часть стоимости национального богатства и поступления от внешнеэкономической дея­тельности.

В условиях рынка финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления фор­мируются и используются в основном в форме бюджетов соответствующих уровней и внебюджетных фондов. Часть финансовых ресурсов субъектов хозяйствования может быть использована на выполнение финансовых обяза­тельств перед бюджетами разных уровней, государствен­ными внебюджетными фондами, банками, страховыми организациями, уплату штрафных санкций и т.п. Таким образом, основой доходного потенциала бюд­жетов региона выступает валовой региональный продукт, часть которого в результате распределительных и пере­распределительных процессов аккумулируется в доходах бюджетов соответствующего уровня.

Доходный потенциал регионального (муниципально­го) бюджета характеризует возможность в рамках терри­тории обеспечивать расходные обязательства региональ­ных (муниципальных) органов управления доходами со­ответствующих бюджетов. Это понятие чаще всего используется в практике современного бюджетного пла­нирования. Консолидированный доходный потенциал бюджета региона или муниципального образования (района) оп­ределяет возможности территорий по формированию доходов соответствующих консолидированных бюджетов — бюджета региона и бюджета районного муниципально­го образования. Использование понятия консолидиро­ванного доходного потенциала позволяет оценить воз­можности генерирования доходов территориями, в составе бюджетной системы которых формируются бюд­жеты разного вида (региональный, районные (городс­кие), сельские и поселковые муниципальные бюджеты) и более рационально подойти к организации межбюджет­ных отношений в пределах вмененной им бюджетной компетенции. К сожалению в большинстве своём анализ доходности бюджета Читинской области отражает дотационный характер региона и не состоятельность действующих властей в решении всех задач, планируемых на предстоящий период.

Совокупный доходный потенциал регионального бюд­жета характеризует потенциальные возможности субъек­та РФ генерировать доходы бюджетов всех уровней в рам­ках данной территории. Это понятие в настоящее время практически не используется в бюджетной практике. С нашей точки зрения, формирование и оценка совокуп­ного доходного потенциала необходимо для объективной оценки степени централизации бюджетных доходов ре­гиона в рамках бюджетной системы РФ, выявления воз­можностей укрепления самостоятельности территори­альных бюджетов за счет реформирования системы меж­бюджетного перераспределения доходов.

Выбор направлений развития и реализации доходного потенциала территорий во многом определяется приори­тетами структурных составляющих бюджетных доходов. Бюджетная классификация РФ определяет три основные группы: собственно доходы, безвозмездные перечисления, доходы от предпринимательской и иной приносящей до­ход деятельности. В первую группу включаются 19 под­групп: различные виды налогов и налоговых платежей, доходы от использования имущества, находящегося в го­сударственной и муниципальной собственности, доходы от оказания платных услуг, продажи материальных и не­материальных активов, штрафы, санкции, возмещение ущерба и т.п. Во вторую группу входят безвозмездные пе­речисления от нерезидентов, от других бюджетов бюджет­ной системы РФ, от государственных и негосударствен­ных организаций и др. В составе третьей группы различают доходы и безвозмездные поступления от собственности и иной приносящей доход деятельности, рыночные прода­жи товаров и услуг и т.д. Чаще всего потенциальные воз­можности увеличения тех или иных видов поступлений в бюджеты рассматриваются применительно к первой и третьей группе, поскольку они в большей степени про­гнозируемы.

Анализ доходов муниципального бюд­жета г. Читы свидетельствует о том, что в настоящее время в его структуре преобладают налоговые доходы, доходы от ис­пользования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, и от оказания платных услуг, безвозмездные перечисления из вышестоящих бюд­жетов в форме дотаций, субсидий и целевых субвенций. В целях укрепления самостоятельности территори­альных бюджетов особое значение приобретает понятие собственных доходных источников. Бюджетный кодекс РФ в современной трактовке к числу собственных отно­сит не только налоговые и неналоговые доходы, зачисля­емые в соответствующие бюджеты, но и основную массу безвозмездных перечислений муниципальным бюджетам. Данная позиция основана на точке зрения ряда ученых по вопросу о собственности бюджетных средств в части перераспределяемых между уровнями бюджетов (для выравнивания уровней бюджетной обеспеченности). Я не согласна с такой постановкой вопроса, поскольку соб­ственные средства объективно не могут и не должны пер­манентно (ежегодно) изменяться в зависимости от ряда субъективных факторов: численности постоянного на­селения, оценки налогового потенциала территории, структуры бюджетных расходов и т.п.

Моя тчка зрения на определение налогового по­тенциала региона заключается в целостном двуедином рассмотрении данной категории. Первый аспект базиру­ется на предположении об оптимальности и целесооб­разности использования всех экономических ресурсов региона. С позиции региональных экономических ресур­сов налоговый потенциал определяется как максималь­но возможный объём финансовых ресурсов, который может быть мобилизован в системе национального хо­зяйства региона через налогообложение при оптималь­ном и обоснованном использовании каждого из имею­щихся ресурсов региона.

Согласно второму аспекту следует исходить из возможностей действующей налоговой системы мобили­зовать имеющиеся ресурсы в бюджетную систему госу­дарства. С этих позиций налоговый потенциал трактуется как возможность ресурсной базы региона приносить ре­альные доходы в бюджетную систему государства в виде налогов и сборов, исчисленных в условиях действующего законодательства, с учётом сложившихся условий исполь­зования всех налоговых источников, фактически вовле­чённых в общественное производство. Реализация того или иного подхода к определению налогового потенциала для целей его оценки зависит от круга поставленных задач. Так, первый аспект решает стратегические задачи долгосрочного планирования и реформирования налоговой системы с целью улучшения финансово-экономической ситуации государства в целом; второй же более целесообразен для определения места того или иного региона в экономике государства, меж­бюджетного выравнивания асимметрии в развитии реги­онов, оценки деятельности налоговых органов отдель­ных территорий и краткосрочного планирования нало­говых поступлений в бюджетную систему государства.

Таким образом, доходный потенциал бюджетов тер­риторий определяется не только с позиции наличия того или иного объемы финансовых ресурсов, которые могут быть аккумулированы в соответствующем бюджете, но и с позиции создания реальных предпосылок для его наи­более полной реализации в контексте концептуальных и программных основ территориального развития. Большое внимание бюджетированию в своём послании уделил Президент РФ[[9]](#footnote-9).

Бюджетная политика должна формироваться ис­ходя из необходимости улучшения качества жизни населения, создания условий для обеспечения пози­тивных структурных изменений в экономике и со­циальной сфере, решения проблем макроэкономи­ческой сбалансированности, повышения эффектив­ности и прозрачности управления общественными финансами.

Последовательное снижение темпов инфляции должно оставаться в центре внимания Правительства Российской Федерации. Акцент в антиинфляцион­ных мерах должен быть перенесен с подавления уже возникших инфляционных всплесков на устранение причин, обуславливающих сохранение относитель­но высокой инфляции.

**Библиография**

*Нормативные акты*

1. Конституция Российской Федерации
2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998г. № 145-ФЗ
3. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ "О вве­дении в действие части первой Налогового кодекса Российс­кой Федерации".
4. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ "О Счет­ной палате Российской Федерации".
5. Федеральный закон **от 18.12.2006 N 233-ФЗ"О Внесении изменений в** федеральный закон **"О бюджетной классификации** Российс­кой Федерации **"**
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
7. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1003 "Об утверждении программы сокращения дефицита федерального бюджета на 1998-2000 годы".
8. Постановление Правительства РФ от 15 августа 2001 г. 584 "О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года".
9. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году» от 30 мая 2006 года
10. Постановление областной Думы № 201 от 21.06.2006 г. Закон Читинской области № 819-ЗЧО. Об исполнении областного бюджета за 2005 г.
11. Проект Закона Читинской области. Об областном бюджете на 2007 г.// Забайкальский рабочий. № 202-203. 2006 г. от 16.10.2006 г.

*Учебная литература*

1. Андреев А. Г. Современные проблемы взаимоотношений бюджетов в Российской Федерации // Федерализм. 2001. № 1.
2. Баларбны В. И. Налоговое право: теория, практика, спо­ры. М.: Книжный мир, 2000.
3. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное само­управление в Германии. М.: Дело и сервис, 2000.
4. Бетин О. И. Бюджетный федерализм в России, пробле­мы регулирования и управления. М.: Изд-во МГУ, 1999.
5. Биръоков А. Г. К оценке бюджетной обеспеченности ре­гионов // Финансы. 2001. № 11.
6. Бутов В. И., Игнатов В. Н., Кетова Н. П. Основы региональ­ной экономики М.: Книжный дом: "Университет"; Ростов н/Д: Изд. центр "Мир Т", 2000.
7. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г. В. Поляка. М.: ЮНИТИ, 1999.
8. Бюджетная система России: Учебник / Под ред. М. В. Рома­новского. М.: Юрайт, 1999.
9. Бюджетный федерализм: проблемы, теории, опыт. М.: Консорциум по вопросам прикладных экономических иссле­дований, 2001.
10. Годин A.M., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система РФ. – М.: Дашков и К, 2006. – 568 с.
11. Годин A.M., Подпорина И. В. Бюджет и бюджетная систе­ма Российской Федерации. 2-е изд. М.: ИТК «Дашков и К°», 2002.
12. Государственные и территориальные финансы / Под ред. Л. И. Сергеева. Калининград: Янтарный сказ, 2000.
13. Игудин А. Г. Проблемы укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы. 2000. 12. С. 15—17.
14. Петров В. А. Основные направления бюджетной политики до 2001 г. // Финансы. 1998. № 5.
15. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. 1998. № 3.
16. Федеральный бюджет и регионы: опыт анализа финансовых потоков/ Моск. Центр Восток-Запад. – М.: Диалог-МГУ, 2004. – 235 с.
1. Федеральный закон № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. Источник: Бюджеты Читинского региона за 1998-2003 г.г. \* за 10 месяцев 2003 года [↑](#footnote-ref-2)
3. Стю 87 Бюджетного кодекса РФ 1998 года и статью 6 Закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 года [↑](#footnote-ref-3)
4. Стат. Управление: бюджет г. Читы за 2005 год [↑](#footnote-ref-4)
5. Источник: расчеты на основе данных о бюджетах исполнения местных органов государственного управления г. Чита за 2005 год. [↑](#footnote-ref-5)
6. К вопросу о формировании доходной части бюджетов муниципальных образований// Юрист. № 7. 2006 [↑](#footnote-ref-6)
7. Кудрин А.Л. Экономическая политика и Федеральный бюджет 2006 года// Финансы № 2, 2006 [↑](#footnote-ref-7)
8. Тишкина Л.Е. Укрепление доходной базы местных бюджетов //Финансы №9,2006 [↑](#footnote-ref-8)
9. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2007 году» от 30 мая 2006 года [↑](#footnote-ref-9)