Министерство транспорта РФ

Федеральное агентство морского и речного транспорта

МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ ВОДНОГО ТРАНСПОРТА

Заочный факультет

Специальность: "Юриспруденция"

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине: "*Муниципальное право России"*

на тему: "*Местные бюджеты*"

Выполнил:

*студент \_\_\_ курса*

Проверил:

2006 г.

Содержание

Введение

1. Понятие местного бюджета

2. Доходы местного бюджета

3. Расходы местного бюджета

4. Бюджетный процесс в муниципальном образовании

Список использованной литературы

## Введение

Местный бюджет или бюджет муниципального образования - это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Государство предоставляет органам местного самоуправления определенные финансовые гарантии, необходимые для обеспечения эффективной деятельности. В целом, содержанием финансовых гарантий органам местного самоуправления является процесс формирования доходов муниципальных образований, порядок их распределения и контроль за использованием.

Целью данной курсовой работы является рассмотрение местного бюджета города, а также бюджетный процесс в муниципальном образовании.

Исходя из поставленной цели рассматриваются и решаются следующие задачи:

изучение нормативно - правовой базы, регулирующей отношения между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, а также между федеральным бюджетом и местными бюджетами;

изучение состава собственных источников доходов местного бюджета;

анализ бюджетных расходов в зависимости от их экономического содержания;

анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании.

В данной курсовой работы используются следующие нормативные акты: Конституция РФ как основополагающий нормативно-правовой акт, которой закреплены основные положения о местном самоуправлении; Бюджетный кодекс РФ; Федеральный закон Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г.; Комментарий к ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ", подготовленный с использованием правовых актов по состоянию на 1 апреля 2005 года; Федеральный РФ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" № 8-ФЗ от 8 января 1998 г. (ред. от 25.07.2002).

В качестве примера использованы законы Ростовской области: "О местном самоуправлении в Ростовской области"; "О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области"; "О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Законодательном собрании Ростовской области", а также в работе уделено внимание и нормативным правовым актам муниципальных образований, в частности, города Новочеркасска - Устав города и Положение о городской Думе.

## 1. Понятие местного бюджета

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет - бюджет муниципального образования (местный бюджет) и является формой образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из бюджетов других уровней для осуществления отдельных государственных полномочий.

Статья 52 ФЗ РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" гласит:

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах:

единства бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

самостоятельности бюджетов;

равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

сбалансированности бюджета;

эффективности и экономности использования бюджетных средств;

общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;

гласности;

достоверности бюджета;

адресности и целевого характера бюджетных средств.

Принцип единства бюджетной системы РФ означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы РФ, форм бюджетной документации и отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ.

1. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов 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 поселений самостоятельно.

2. 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 долговых обязательств муниципальных образований.

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

Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

4. 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) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

5. В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

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

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Комментарий к статье 52:

1. Статья 14 БК РФ определяет местный бюджет (бюджет муниципального образования) как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Таким образом, формирование каждого местного бюджета обусловлено важнейшей задачей - финансовым обеспечением реализации полномочий местного самоуправления на территории муниципального образования. Эти полномочия в соответствии с законодательством тесно связаны с решением вопросов местного значения, а также с реализацией переданных органами государственной власти отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

В соответствии со ст.10 БК РФ структура бюджетной системы состоит из трех уровней: федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов; бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; местных бюджетов. Однако реально в большинстве субъектов РФ присутствуют два уровня местных бюджетов.

Так, в 24 субъектах Федерации созданы местные бюджеты двух уровней, в 15 - местные бюджеты на уроне поселений и районные (государственные) бюджеты. Кроме того, в составе бюджетов районов имеются сметы доходов и расходов поселков и сельских администраций.

Закон 2003 г. четко устанавливает 5 видов муниципальных образований. Однако число уровней бюджетной системы должно соответствовать числу уровней публичной власти. Поэтому комментируемая статья нормативно закрепляет еще один уровень бюджетной системы. В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. местные бюджеты делятся на бюджеты двух уровней:

бюджеты муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения;

бюджеты городских и сельских поселений.

1. Часть 1 ст.52 Закона указывает, что каждое муниципальное образование имеет свой бюджет. Между тем пока в Российской Федерации из 11599 муниципальных образований местные бюджеты имеют лишь немногим более 10000. Произошло это потому, что в ряде субъектов Федерации отказались от разработки консолидированных бюджетов районов, включавших бюджеты поселковых и сельских образований, и перешли к подготовке единого районного бюджета. Объяснялась такая мера необходимостью отхода от разработки многочисленных, но маломощных, со слабой доходной базой местных бюджетов и переходом к укрупненным бюджетам с устойчивой доходной базой.

Нормы Закона 2003 г., устанавливающие экономическую основу местного самоуправления, могут быть действенными только совместно с соответствующими нормами БК РФ и НК РФ. Законопроекты об изменениях и дополнениях в БК РФ и НК РФ находятся на рассмотрении в Государственной Думе.

2. Часть 2 ст.52 повторяет нормы БК РФ. В частности, в соответствии со ст.28 БК РФ требование сбалансированности бюджетов является одним из основных принципов бюджетного процесса. Согласно ст.33 БК РФ принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Между тем в настоящее время можно отметить тревожную тенденцию в современном развитии местного самоуправления - это усиливающийся дисбаланс между доходной и расходной частями местных бюджетов.

Представляется, что в современный период необходимых предпосылок для исправления положения не создано. Значительное расширение социальных функций местного самоуправления, многие из которых реализовывались ранее предприятиями и организациями за счет своих ресурсов и объектов социальной сферы, не привело к адекватному перераспределению средств в пользу органов местного самоуправления. Действующее федеральное законодательство хотя и предоставило органам местного самоуправления право самостоятельного формирования своих бюджетов и за счет их доходной части решения социальных задач, однако объем и направления движения финансовых потоков для наполнения этой доходной части органам местного самоуправления оказались неподконтрольны.

Не случайно уже в 1999 г. бюджет каждого второго муниципального образования в Российской Федерации имел превышение фактических расходов над доходами, т.е. был дефицитным. С учетом неравномерности регионального развития в ряде субъектов Федерации сложилась еще более напряженная ситуация. Тенденция сокращения доходной части местных бюджетов не была преодолена и в последующие годы. В настоящее время из общего числа муниципальных образований лишь 400 являются донорами бюджета. Таким образом, важнейшее положение Европейской Хартии местного самоуправления о достаточности и соразмерности материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления у нас пока не соблюдается.

3. Согласно ст.132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

В соответствии со ст.9 БК РФ за органами местного самоуправления закреплены две группы бюджетных полномочий. Эти органы, с одной стороны, формируют, утверждают и исполняют соответствующий местный бюджет, с другой стороны, издают нормативные правовые акты, которыми регламентируются все вопросы, касающиеся формирования и исполнения всей совокупности местных бюджетов на своей территории. Однако эти правовые акты должны соответствовать требованиям, установленным БК РФ и законами субъектов Федерации.

Новый Закон уделяет большое внимание регулированию бюджетного процесса в муниципальных образованиях. Эти нормы отражают положения БК РФ. Так, ст.9 БК РФ к ведению органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений относит:

установление порядка формирования доходов и расходов местных бюджетов;

установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов;

утверждение и исполнения бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении бюджетов.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находится утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.

Органы местного самоуправления имеют право регулировать все вопросы бюджетного процесса, распределения доходов и разграничения полномочий по осуществлению расходов между различными местными бюджетами, определения условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов и определения порядка осуществления муниципальных заимствований.

В соответствии со ст.171 БК РФ подготовка проекта местного бюджета, а затем исполнение утвержденного бюджета осуществляются местной администраций. Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении отнесено к исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления.

Основой составления бюджета являются:

Бюджетное послание Президента РФ;

прогноз социально-экономического развития и прогноз сводного финансового баланса территории муниципального образования на очередной финансовый год;

основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на очередной финансовый год;

план развития муниципального сектора экономики на очередной финансовый год.

В целях своевременного и качественного составления проекта бюджета органы местного самоуправления имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов субъектов Федерации, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления и юридических лиц.

Для составления проекта бюджета используются следующие сведения:

о действующем налоговом законодательстве; нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы;

о предполагаемых объемах финансовой помощи муниципальному образованию из бюджетов иных уровней;

о видах и объемах расходов, передаваемых с одного бюджетного уровня на другой;

о нормативах финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг; нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

К основным характеристикам бюджета относятся: общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета и дефицит бюджета.

Ответственный за подготовку проекта бюджета орган местного самоуправления выносит проект решения о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение представительного органа местного самоуправления в срок, определенный муниципальными правовыми актами.

4. Новый Закон ввел норму, в соответствии с которой органы местного самоуправления представляют федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Федерации сведения об исполнении местных бюджетов, т.е. органы местного самоуправления должны отчитываться перед государственными органами. Такое положение не соответствует ст.132 Конституции РФ. Представляется, что такое требование можно применить только в части финансирования отдельных государственных полномочий. Отчет об исполнении местного бюджета органы местного самоуправления должны представлять населению муниципального образования через публичные слушания и средства массовой информации.

5. Комментируемой частью предусматривается, что в местных бюджетах раздельно учитываются доходы и расходы, направленные на решение вопросов местного значения и субвенции, предоставленные органами государственной власти для выполнения отдельных государственных полномочий.

6. Часть 6 комментируемой статьи отражает закрепленный в БК РФ принцип гласности бюджетной системы. Статья 36 БК РФ выделяет 2 основных момента:

1) обязательное опубликование основной информации о принятых бюджетах;

2) прозрачность процедуры обсуждения и утверждения бюджетов.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. уточняет, что должны быть обнародованы сведения о численности и фактических затратах на денежное содержание муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений. Представляется, что данная норма весьма справедлива, так как жители муниципальных образований, т.е. налогоплательщики, имеют право знать, на что расходуются уплаченные ими налоги и сборы.

Принцип гласности предполагает также информированность граждан о всех деталях обсуждения и утверждения бюджетов. Особо отмечается необходимость обнародования информации о всех разногласиях по бюджетным вопросам, возникающим внутри законодательного органа власти либо между представительным и исполнительным органами местного самоуправления.

В средствах массовой информации публикуются утвержденные бюджеты и отчеты об их исполнении. Кроме того, должна обнародоваться информация о ходе исполнения бюджетов и обеспечиваться доступность информации о решениях представительных органов государственной власти, органов местного самоуправления по вопросам бюджетной политики.

Особое значение принципа гласности в сфере бюджетно-правового регулирования объясняется еще и тем, что в соответствии со ст.11 БК РФ местные бюджеты разрабатываются в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления.

## 2. Доходы местного бюджета

Статья 55. Доходы местных бюджетов

1. К собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) средства самообложения граждан в соответствии со статьей 56 настоящего Федерального закона;

2) доходы от местных налогов и сборов в соответствии со статьей 57 настоящего Федерального закона;

3) доходы от региональных налогов и сборов в соответствии со статьей 58 настоящего Федерального закона;

4) доходы от федеральных налогов и сборов в соответствии со статьей 59 настоящего Федерального закона;

5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предоставляемые в соответствии со статьями 60 и 61 настоящего Федерального закона, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, предоставляемые в соответствии со статьей 62 настоящего Федерального закона, и другие безвозмездные перечисления;

6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

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

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

9) добровольные пожертвования;

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

2. В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 настоящего Федерального закона, включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12 - 14 и 16 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона.

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

3. Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного статьями 14 - 16 настоящего Федерального закона перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

4. В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в соответствии со статьей 63 настоящего Федерального закона.

5. Учет операций по распределению доходов от налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений, установленными в соответствии со статьями 57 - 61 настоящего Федерального закона, осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Комментарий к статье 55

1. С 1999 г. по 2003 г. доля доходов местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета России снизилась с 24,5% более чем наполовину и составила 11,8%. На этом фоне происходило снижение фактических расходов, однако только с 30,5% до 23,2%. Превышение расходов над доходами в этот же период составило уже 11%. Все это связано с изменениями, которые последовательно вносились в бюджетное и налоговое законодательство в эти годы. В результате местные бюджеты имеют устойчивый дефицит, который накапливается в виде долгов.

В соответствии с Рекомендациями 79 (2000) седьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы, которая проходила в Страсбурге 23-25 мая 2000 г., термин "собственные ресурсы" означает финансовые средства, получаемые в результате принятия местными органами власти самостоятельных решений; они могут распоряжаться ими по своему усмотрению, а если речь идет о налогах, они сами могут устанавливать ставки в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя.

Согласно нормам комментируемой статьи к собственным доходам местных бюджетов относятся все доходы бюджета, кроме субвенций. Также Закон 2003 г. в собственную доходную часть местного бюджета включил финансовую помощь. Финансовая помощь - помощь от бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств подлежит учету в доходах того бюджета, который является получателем этих средств (ст.44 БК РФ).

По действующему законодательству в соответствии со ст. ст.44, 45 и 47 БК РФ финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета. Здесь необходимо отметить, что в Государственной Думе находится на рассмотрении проект Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений". Согласно этому проекту финансовая помощь относится к собственным доходам бюджетов. Как совершенно верно замечает в связи с этим Л.И. Пронина, "изменение содержания понятия финансовая помощь будет искусственно завышать собственные доходы бюджетов".

Следует отметить, что в Законе при установлении доходов местных бюджетов не употребляется термин "регулирующие налоги", хотя деление доходов на закрепленные (собственные) и полученные от государства в порядке бюджетного регулирования (регулирующие) широко используется при анализе степени самостоятельности местных бюджетов и достаточности собственной финансовой базы.

Рассмотрим некоторые собственные доходы местного бюджета в соответствии с комментируемой статьей:

1) о средствах самообложения см. комментарий к ст.56;

2) местными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с НК РФ нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований (комментарий к ст.57);

3) региональными признаются налоги и сборы, устанавливаемые НК РФ и законами субъектов РФ, вводимые в действие в соответствии с НК РФ законами субъектов РФ и обязательные к уплате на территориях соответствующих субъектов РФ (комментарий к ст.58);

4) федеральными признаются налоги и сборы, которые устанавливаются НК РФ и обязательны к уплате на всей территории РФ (комментарий к ст. 59);

5) новый Закон в собственные доходы местных бюджетов включает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Закон о местном самоуправлении 1995 г. такого не предусматривает, так как согласно БК РФ дотация является финансовой помощью и не входит в состав собственных доходов местных бюджетов. Процедура выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов урегулирована в ст. ст.60, 61, 62 комментируемого Закона;

6) одним из основных видов неналоговых доходов является доход местного бюджета от имущества, которое находится в муниципальной собственности (ст.42 БК РФ) (комментарий к ст.50, 51);

7) ст.113 ГК РФ устанавливает, что унитарное предприятие - это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту РФ или муниципальному образованию.

В соответствии со ст.2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" от имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Собственник имущества унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении такого предприятия.

Согласно ч.4 ст.41 БК РФ и ст.17 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах, относятся к неналоговым доходам бюджетов. Прибыль от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарного предприятия, является одним из видов таких доходов, поскольку образуется от использования государственного имущества. Такая прибыль подлежит зачислению в местный бюджет не полностью, а лишь в размере, определенном уполномоченными органами местного самоуправления.

Так, например, в соответствии с решением Новокуйбышевской городской Думы от 20 марта 2003 г. N 144 "Об утверждении новой редакции Положения о муниципальном унитарном предприятии", решением Пензенской городской Думы от 25 февраля 2000 г. N 478/39 "О Положении о муниципальном унитарном предприятии г. Пензы" (с изменениями от 29 ноября 2002 г) и решением собрания представителей г. Кузнецка Пензенской области от 13 февраля 2003 г. N 6 "Об утверждении Положения о муниципальном унитарном предприятии г. Кузнецка" прибыль муниципальных предприятия после уплаты налогов и других обязательных платежей поступает в распоряжение предприятия и используется им в соответствии с уставом.

Помимо получения части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении унитарного предприятия, собственник имущества такого предприятия имеет право на получение доходов в виде арендной платы, что прямо предусмотрено БК РФ. Согласно п.1 ст.42 БК РФ среди прочего в доходах бюджетов учитываются средства, получаемые в виде арендной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

8) штрафные санкции являются одним из источников пополнения доходной части местных бюджетов. Статья 46 БК РФ предусматривает, что штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено названным Кодексом и другими законодательными актами Российской Федерации.

Кроме штрафов, в доходы бюджетов могут зачисляться суммы конфискаций, компенсаций и иные средства, взимаемые в принудительном порядке в доход бюджетов.

Действующая классификация доходов бюджетов РФ распределяет штрафные санкции по двум источникам доходных поступлений. Штрафы за нарушение законодательства о налогах и сборах относятся к налоговым доходам (ч.2 ст.41 БК РФ). Иные штрафные санкции являются источником неналоговых доходов. К последним относятся, например:

поступления сумм за выпуск и реализацию продукции, изготовленной с отступлением от стандартов и технических условий;

санкции за нарушение порядка применения цен;

административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, штрафы, взыскиваемые за нарушение валютного законодательства и законодательства в области экспортного контроля, санкции за нецелевое использование бюджетных средств и др.

Суммы штрафов, применяемых в качестве санкций, предусмотренных НК РФ, подлежат зачислению в местные бюджеты по нормативам и в порядке, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год или законодательством РФ о налогах и сборах для соответствующих налогов и сборов, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Так, например, Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. N 186-ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год" устанавливает, что суммы штрафов, применяемых в качестве налоговых санкций, предусмотренных Налоговым кодексом РФ за нарушение срока постановки на учет в налоговом органе, непредставление налоговой декларации, нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке, грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения и иное, зачисляются в местные бюджеты в объеме 50%.

В соответствии с Указом Президиума Государственного собрания Республики Алтай от 30 апреля 1994 г. N 70 "Об административной ответственности за нарушение порядка лицензирования деятельности юридических и физических лиц на территории Республики Алтай" штрафы за нарушение порядка лицензирования деятельности юридических и физических лиц на территории Республики Алтай взыскиваются в местный бюджет.

В отдельных случаях региональное законодательство содержит требование о распределении сумм штрафов между соответствующим местным бюджетом и иными инстанциями. Например, как предусмотрено Законом г. Москвы от 22 октября 1997 г. N 41 "Об ответственности за нарушение порядка привлечения и использования в Москве иностранной рабочей силы", 50% сумм наложенного штрафа вносится нарушителем на расчетный счет Миграционной службы г. Москвы (данные средства используются для проведения мероприятий по выдворению иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность с нарушением закона), оставшиеся 50% вносятся в бюджет г. Москвы;

9) правовые аспекты института добровольных пожертвований регулируются нормами ГК РФ (ст.582).

В п. п.5, 6, 7, 8, 9 ч.1 ст.55 перечислены неналоговые доходы местных бюджетов. Развитие названных доходов местных бюджетов является одним из перспективных направлений работы муниципальных образований. По данным фонда "Институт экономики города", неналоговые доходы местных бюджетов с 1996 г. по 2002 г. возросли и составили в 2002 г.6,0% в структуре доходов местных бюджетов.

2. В случае если в муниципальном районе формируется представительный орган, который состоит из глав, депутатов представительных органов поселений, то для решения вопросов межмуниципального характера из бюджетов поселений должны быть перечислены субвенции. Эти отчисления входят в состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов.

Согласно ч.2 ст.55 размер субвенций, перечисляемых из бюджетов поселений в обязательном порядке, 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 услуг соответствующего поселения. Отсутствие на федеральном или региональном уровнях определенных критериев расчета размеров данных субвенций и ограничений по их установлению может привести к необоснованно завышенным нормативам изъятия данных средств из бюджетов поселений, что существенно ухудшит их финансовое положение.

В зависимости от способов формирования представительных органов местного самоуправления создаются преимущества в формировании доходной базы одних муниципальных районов перед другими муниципальными районами. Принудительное изъятие доходов поселений в виде субвенций в бюджеты муниципальных районов нарушает принцип равенства бюджетных прав муниципальных районов.

Предоставление субвенций из бюджетов поселений, с одной стороны, не позволяет обеспечить самостоятельную бюджетную политику поселений, а с другой - ставит финансирование расходов бюджетов муниципальных районов в прямую зависимость от эффективности формирования доходной части бюджетов поселений. В то же время на бюджеты муниципальных районов возложена обязанность по выравниванию бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений.

3. Часть 3 комментируемой статьи устанавливает, что состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законодательством, но только в том случае, если будет изменена система налогов и сборов Российской федерации, а также изменен перечень вопросов местного значения, т.е. доходы для закрепления за местными бюджетами рассчитываются исходя из их расходных обязательств.

4. В доходную часть местных бюджетов зачисляются субвенции, которые предоставляются органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий. См. об этом комментарий к ст.63.

5. Согласно проекту Федерального закона РФ "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений" учет операций со средствами местных бюджетов проводится органами Федерального казначейства от имени, по поручению и в рамках полномочий главных распорядителей, распорядителей и получателей средств местных бюджетов. Органы Федерального казначейства распределяют зачисленные на их счета доходы между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Статья 56. Средства самообложения граждан

1. Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

2. Вопросы введения и использования указанных в части 1 настоящей статьи разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Комментарий к статье 56

1. Закон 2003 г. определяет средства самообложения граждан как один из источников доходов местных бюджетов. При этом под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи, направленные на решение конкретных вопросов местного значения. Следует отметить, что законодательно выделяется целевой и обязательный характер названных платежей.

Размер платежей устанавливается в абсолютной величине на каждого жителя муниципального образования. Вместе с тем могут быть предусмотрены льготы отдельным категориям граждан. При этом устанавливается ограничение общей численности граждан, получивших такую льготу (не более 30% от общего числа жителей).

Средства самообложения, безусловно, имеют налоговую природу. Согласно НК РФ налог считается установленным лишь в том случае, когда определены элементы налогообложения (ст.17). Поэтому можно сделать вывод о нарушении конституционного принципа "законно установленных налогов" (ст.57 Конституции РФ).

2. Так как все налоги и сборы устанавливаются федеральным законодательством, то средства самообложения граждан могут быть введены только на добровольной основе путем референдума либо схода граждан.

Статья 57. Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов

1. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

2. Органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

3. Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений в соответствии с частью 4 настоящей статьи, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

4. В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от местных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов.

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

Комментарий к статье 57

1. Часть 1 комментируемой статьи является отсылочной нормой, так как устанавливает, что 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 соответствии с абз.2 п.2 ст.18 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а с его отменой - ч.6 ст.12 НК РФ законодательно закреплен запрет органам местного самоуправления вводить дополнительные налоги, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством, а равно повышать установленные на федеральном уровне предельные значения налоговых ставок. Конституционность данного положения подтверждена Постановлением Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. N 5-П.

В связи с тем что ст.15 НК РФ, устанавливающая перечень местных налогов и сборов, вводится в действие со дня признания утратившим силу Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", в настоящее время продолжают действовать нормы последнего Закона. В соответствии с ним к местным налогам и сборам относятся:

1) налог на имущество физических лиц. Сумма платежей по налогу зачисляется в местный бюджет по месту нахождения (регистрации) объекта налогообложения;

2) земельный налог. Порядок зачисления поступлений по налогу в соответствующий бюджет определяется законодательством о земле;

3) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Сумма сбора зачисляется в бюджет по месту их регистрации;

4) налог на рекламу. Налог уплачивают юридические и физические лица, рекламирующие свою продукцию, по ставке, не превышающей 5% стоимости услуг по рекламе.

В настоящее время Государственной Думой принят в первом чтении проект Федерального закона N 364858-3 "О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

Согласно этому Законопроекту не предполагается существенных изменений состава местных налогов. Они так и не становятся определяющими при формировании доходов местных бюджетов.

К местным налогам и сборам предполагается относить:

земельный налог;

налог на имущество физических лиц;

торговый сбор;

транспортный налог.

Как видно, из числа местных налогов исключен налог на рекламу. Оценивать это можно по-разному. С одной стороны, уже неоднократно отмечалось, что налог на рекламу ставит муниципальные образования в заведомо неравные положения: вполне очевидно, что доходы от этого налога в крупных городах будут в разы превышать суммы, собираемые в сельских поселениях. С другой стороны, налог на рекламу в большей степени гарантирует регулярность поступления платежей в местные бюджеты, чем, например, торговый сбор.

2. Часть 2 комментируемой статьи устанавливает, что органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов устанавливать, изменять и отменять местные налоги и сборы.

3. Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований. Налоговые ставки и нормативы отчислений названных налогов устанавливаются решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

4. Комментируемая часть определяет, что в бюджеты поселений могут зачисляться доходы от местных налогов и сборов муниципального района. Данные отчисления будут проводиться на основе нормативов отчислений, установленных нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района.

Закон вводит запрет на установление нормативов отчислений на ограниченный срок. В условиях изменения налогового потенциала территории данные нормативы в какой-то мере смогут гарантировать определенные поступления от местных налогов из бюджета муниципального района.

Статья 58. Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов

1. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений в соответствии с частями 2 и 3 настоящей статьи, частью 2 статьи 60 и частью 3 статьи 61 настоящего Федерального закона, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

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

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

3. В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов.

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

4. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

Комментарий к статье 58

1. Комментируемая часть устанавливает, что доходы от региональных налогов и сборов в местные бюджеты зачисляются по налоговым ставкам и нормативам отчислений. Размеры налоговых ставок и нормативов отчислений утверждаются законами субъектов Федерации, но в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. В случае если уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений или муниципальных районов (городских округов) в два раза выше, чем в среднем по субъекту РФ, и муниципалитет не перечисляет субвенции в фонд финансовой поддержки, то нормативы отчислений от региональных налогов и сборов могут быть снижены.

2. Согласно ч.2 ст.58 регулирующие доходы, нормативы которых определяются ежегодно, преобразуются в закрепленные доходы. В отличие от регулирующих доходов, нормативы закрепленных доходов устанавливаются БК РФ или законом субъекта РФ.

Доходы от определенных видов региональных налогов могут зачисляться в бюджеты поселений или муниципальных районов по нормативам, установленным законом субъекта Федерации. Законодательно установлено, что размер нормативов един и для поселений, и для муниципальных районов.

3. Комментируемая норма устанавливает, что в бюджеты поселений могут зачисляться доходы от региональных налогов и сборов, предназначенные бюджету муниципального района. Названные налоговые перечисления определяются решениями представительного органа муниципального района. И размер нормативов перечислений не может быть изменен ежегодно.

4. Система формирования доходов городских округов предполагает получение поступлений от региональных налогов и сборов для зачисления доходов в бюджеты поселений и муниципальных районов. Налоговые ставки и размер нормативов отчислений от региональных налогов и сборов определяются законом субъекта Федерации в соответствии с БК РФ и НК РФ.

Статья 59. Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов

1. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений в соответствии с частями 2 - 4 настоящей статьи, частью 2 статьи 60 и частью 3 статьи 61 настоящего Федерального закона и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

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

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

Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и/или иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

4. В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и/или законом субъекта Российской Федерации.

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

5. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и/или нормативам отчислений, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законодательством РФ о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного ч.4 ст.61 настоящего Федерального закона.

Комментарий к статье 59

1 - 2. Система формирования доходов местных бюджетов за счет федеральных налогов и сборов аналогична системе предоставления доходов от региональных налогов и сборов.

3. Комментируемый Закон устанавливает, что нормативы поступлений федеральных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований устанавливаются БК РФ, и введение нормативов с ограниченным сроком действия не допускается. В соответствии с проектом Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений" возможность установления дифференцированных нормативов (по формуле) сохраняется только в отношении федерального налога на доходы физических лиц. Органы государственной власти субъектов РФ обязаны передать в местные бюджеты путем установления единых или дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты не менее 20% доходов от налога на доходы физических лиц, который зачисляется в бюджет субъекта РФ.

4 - 5. Закон о местном самоуправлении 2003 г. четко указывает, что нормативы поступления федеральных налогов в бюджеты муниципальных образований устанавливаются БК РФ и введение нормативов с ограниченным сроком действия не допускается.

В действующем законодательстве в целях повышения стабильности экономики муниципальных образований все регулирующие налоги закрепляются окончательно по всем уровням бюджета, включая местный бюджет (ст.48 БК РФ).

## 3. Расходы местного бюджета

Статья 53. Расходы местных бюджетов

1. Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

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

2. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых, определенный в соответствии со статьями 60 и 61 настоящего Федерального закона, является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Российской Федерации.

3. Расходы бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляются в соответствии с частями 3 и 4 статьи 60 настоящего Федерального закона.

4. Расходы бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 настоящего Федерального закона, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12 - 14 и 16 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона, осуществляются в пределах и за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 55 настоящего Федерального закона.

5. 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 Российской Федерации.

В случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов 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.

6. Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Комментарий к статье 53

1. Формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, которые установлены комментируемым Законом. По данным Министерства финансов РФ до принятия Закона о местном самоуправлении 2003 г. расходные полномочия одного муниципального образования составили в среднем 112 млн. рублей, а в новых условиях они составят 34 млн. рублей. Таким образом, расходные полномочия местного самоуправления в целом по России сократятся на 26%, а так как количество муниципальных образований после вступления в силу нового Закона должно увеличиться, расходы в среднем на одно муниципальное образование сократятся почти в 4 раза. Необходимо отметить, что в приведенных расчетах не учтены затраты на изменение территориальной организации местного самоуправления.

Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на текущие расходы и капитальные расходы. Капитальные расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, которые обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность. К данной категории расходов относят:

статьи расходов, предназначенные для инвестиций в действующие или вновь создаваемые юридические лица в соответствии с утвержденной инвестиционной программой;

средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;

расходы, направленные на проведение капитального (восстановительного) ремонта;

иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством, расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, которое находится в собственности муниципальных образований.

Текущие расходы бюджетов - часть расходов бюджетов, которые обеспечивают текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование, а также другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Часть 1 комментируемой статьи устанавливает, что расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных БК РФ.

БК РФ в ст.69 содержит исчерпывающий перечень форм расходов бюджетов. К ним относятся: ассигнования на содержание бюджетных учреждений; средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по муниципальным контрактам; трансферты населению; бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и других обязательств); субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам; инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц; бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам; кредиты и займы внутри страны за счет государственных внешних заимствований; кредитов иностранным государствам; средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе муниципальных гарантий.

Органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств муниципальных образований. БК РФ предусматривает, что органы местного самоуправления, а также муниципальные заказчики должны вести реестры закупок. При этом под реестром закупок следует понимать документ, содержащий в себе перечень приобретенных товаров (работ, услуг) и оплаченных за счет бюджетных ассигнований (ст.73).

В соответствии с ч.4 ст.77 БК РФ органы, исполняющие бюджет, либо иные уполномоченные органы ведут реестры всех предоставленных бюджетных кредитов по получателям бюджетных кредитов. Под реестром получателей бюджетных кредитов следует понимать документ, содержащий в себе перечень лиц, которым были предоставлены бюджетные кредиты.

2. Законодательно устанавливается, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий, а также нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Однако такой объем самостоятельности предоставляется только в том случае, если муниципалитеты экономически самостоятельны. Если муниципальному образованию перечисляются дотации для выравнивания бюджетной обеспеченности, то размер оплаты вышеназванных лиц устанавливается законами субъектов Федерации в соответствии с предельными нормативами.

3. См. об этом комментарий к ч. ч.3, 4 ст.60.

4. Законом предусматривается, что субвенции из бюджетов городских и сельских поселений в бюджеты муниципальных районов предоставляются в обязательном порядке, установленном ч.4 ст.53 и ч.2 ст.55. Вместе с тем только добровольный порядок передачи доходов одного муниципального образования другому соответствует принципу самостоятельности бюджетов, установленному ч.1 ст.132 Конституции РФ и ст.31 БК РФ.

5. Основной принцип этой реформы в отношении разграничения расходных обязательств состоит в том, что уровень власти, который устанавливает обязательство, должен обеспечить финансами его исполнение. Таким образом, комментируемая часть предусматривает два пути финансирования расходных полномочий муниципальных образований: первый - выделение субвенций из федерального или региональных бюджетов на финансирование вопросов местного значения через фонды финансовой поддержки муниципальных образований; второй - выделение субвенций из федерального или региональных бюджетов на выполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Финансовое обеспечение в любом случае остается за уровнем, установившим данное обязательство. Данные схемы обеспечивают как автономию бюджетов в формировании своих расходов, так и их защиту от необеспеченных мандатов.

Комментируемая часть закрепляет, что отдельные государственные полномочия передаются органам местного самоуправления на основании закона.

6. Новый Закон в развитие п.2 ст.132 Конституции РФ содержит четкий механизм, который регулирует финансовые отношения органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросу обеспечения переданных государственных полномочий. При этом финансовое обеспечение переданных отдельных государственных полномочий из доходов местных бюджетов не допускается. Вместе с тем в соответствии с ч.5 ст. 19 комментируемого Закона органы местного самоуправления на добровольной основе имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

## 4. Бюджетный процесс в муниципальном образовании

Бюджетный процесс в муниципальном образовании - это регламентируемая нормами права деятельности органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта местного бюджета, его утверждению и исполнению, а также по контролю за исполнением местного бюджета.

Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и бюджетной классификацией субъекта Российской Федерации.

Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше одного года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном уставом муниципального образования.

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

Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Они вправе привлекать для этой цели аудиторов, так же публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год.

Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Государственный комитет Российской Федерации по статистике.

Необходимый элемент правовой основы местного самоуправления - Уставы муниципальных образований, в которых на основе федерального законодательства, законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении определяются организации и формы осуществления местного самоуправления в данных муниципальных образованиях, их территориальная, финансово-экономическая основы, а также содержатся другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Признаваемые и гарантируемые Конституцией РФ организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством, самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, включая выбор конкретных организационных форм осуществления местного самоуправления, определение структуры органов местного самоуправления - все это предопределило необходимость появления в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении уставов муниципальных образований.

В соответствии с ФЗ Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Порядок его разработки, принятия и изменения находится в ведении муниципального образования. ФЗ об общих принципах предусматривает два пути принятия устава муниципального образования: представительным органом местного самоуправления и населением непосредственно, т.е. местным референдумом или на сходе граждан.

Органы государственной власти субъектов РФ устанавливают порядок регистрации уставов муниципальных образований. Так, в соответствии с Областным законом Ростовской области от 30 сентября 2005 г. N 358-ЗС "О признании утратившим силу областного закона о порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области" государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляет отдел юстиции Ростовской области. Устав муниципального образования направляется в отдел юстиции администрации Ростовской области в четырех экземплярах главой соответствующего муниципального образования, а при отсутствии в муниципальном образовании данной должности - руководителем представительного органа местного самоуправления. Устав муниципального образования регистрируется отделом юстиции администрации Ростовской области в месячный срок со дня поступления необходимых документов. В двухнедельный срок после регистрации устава муниципального образования должностному лицу, обратившемуся по вопросу регистрации устава, выдается свидетельство о регистрации устава муниципального образования и возвращается один экземпляр устава. По одному экземпляру устава муниципального образования и копий свидетельства о его регистрации направляется в Законодательное собрание и администрацию Ростовской области. Четвертый экземпляр устава муниципального образования остается в отделе юстиции администрации Ростовской области. Регистрация изменений и дополнений, вносимых в устав муниципального образования, осуществляется в порядке, установленном данным Областным законом.

ФЗ об общих принципах устанавливает, что основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции РФ, законам РФ.

Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

Устав муниципального образования должен содержать

1) наименование муниципального образования с указанием его границ и состава территории. Территории города Новочеркасска посвящена гл.2 его Устава.

2) в уставе указываются вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования (ст.14 Устава города Новочеркасск).

3) устав муниципального образования определяет организационную структуру местного самоуправления, правовой статус органов и должностных лиц местного самоуправления, условия и порядок организации муниципальной службы.

В уставе закрепляются структура и порядок формирования органов местного самоуправления, их наименования и полномочия. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Органы местного самоуправления должны быть наделены уставом муниципального образования собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Устав муниципального образования закрепляет статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также гарантии прав должностных лиц местного самоуправления. При этом срок полномочий депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не может быть менее двух лет. Кроме того, устав должен определять основания и порядок прекращения их полномочий.

В соответствии с законом субъекта РФ устав муниципального образования устанавливает наименование и виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок их принятия и вступления в силу.

Уставом муниципального образования определяются выборные и иные органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами.

4) в уставе муниципального образования должны быть закреплены формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Речь идет о таких институтах муниципальной демократии, как местный референдум (ст. ст.30 и 31 Устава города Новочеркасска); муниципальные выборы (ст.35 Устава г. Новочеркасска); собрание (сход) граждан (ст.40 Устава Новочеркасска); народная правотворческая инициатива (в соответствие с ст.36 Устава Новочеркасска, граждане города имеют право на осуществление нормотворческой инициативы по вопросам местного значения, но механизма осуществления этого права не предусмотрено); обращения граждан в органы местного самоуправления, а также территориальное общественное самоуправление (гл.5 Устава Новочеркасска) и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

5) устав муниципального образования устанавливает основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (гл.9 Устава Новочеркасска).

6) уставом муниципального образования определяется экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (гл.7 Устава Новочеркасска).

7) в уставе муниципального образования могут регулироваться вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживание на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций. О казачестве, объединениях казаков и о взаимодействии органов городского самоуправления и органов казачьих объединений говорится в ст.44 Устава Новочеркасска.

К данному разделу курсовой работе прилагается Устав г. Новочеркасска.

## Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 25.03.2004) (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации, № 145-ФЗ от 31 июля 1998г.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации.
4. ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", № 131-ФЗ от 6.10.2003 г.
5. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 22.06.1998)"Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (принят ГД ФС РФ 23.10.1996) (вместе с "Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах российской федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан российской федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления").
6. Областной закон Ростовской области от 30 сентября 2005 г. № 358-ЗС. "О признании утратившим силу областного закона "О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в РО".
7. Городская дума города Новочеркасска решение от 25 ноября 2005 г. № 63 О внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования" город Новочеркасск".
8. Устав города Новочеркасска (ред. от 25.11.2005) (Утвержден решением городской Думы от 21.03.1996 N 222).
9. Положение "О городской Думе г. Новочеркасска (решение 8 от 13.04.05 г).
10. Бабичев И.В. Местное самоуправление в современной России: некоторые итоги и перспективы // Муниципальная власть. 2004. Январь - февраль.76с.
11. Муниципальное право: Учебник для вузов, 2-е издание. / Под ред. к. ю. н. Н.А. Игнатюк. - М.: Юридический Дом "Юстицинформ", 2005.
12. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. - 559 с.