МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### Марийский Государственный Технический Университет

Кафедра экономики и финансов

**Курсовая работа**

**по дисциплине «Финансы» на тему:**

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РАЗВИТИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Выполнила**:** ст. гр. ФК-31

Маркина Р.С.

Руководитель: к.э.н.,

Торопова Е. В.

Йошкар-Ола

2005

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

1. Содержание муниципальных финансов и их формирование

2. Принципы организации муниципальных финансов

2.1. Формирование муниципальных образований

2.2. Совершенствование межбюджетных отношений на муниципальном уровне

3. Финансовая основа местного самоуправления

3.1.Доходы местных бюджетов

3.2. Направления расходования средств муниципальных финансов

4. Проблемы развития муниципальных финансов в современных условиях

4.1. Проблемы взаимоотношений региональных и местных бюджетов

4.2. Финансовые проблемы местного самоуправления

Заключение

Список использованной литературы

**ВВЕДЕНИЕ**

Муниципальные (или местные) финансы — совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения.

Эти отношения складываются между органами местного самоуправления и населением, живущим на территории данного муниципального образования, а также хозяйствующими субъектами.

*Муниципальные финансы включают:*

■ средства местного бюджета;

■ муниципальные внебюджетные фонды;

■ государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;

■ другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

Местный бюджет - это бюджет соответствующего муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Поскольку согласно Конституции РФ местное самоуправление не входит в систе­му органов государственной власти и управления, местные бюджеты также не относятся к системе государственных финансов, хотя безусловно, составляют интегральный элемент единой финансо­во-бюджетной системы страны.

*Главная цель данной курсовой работы* - рассмотреть муниципальные финансы и проблемы их развития в современных условиях. Исходя из поставленной цели рассмотрим *следующие задачи*:

- рассмотреть муниципальные финансы и их формирования;

- принципы организации муниципальных финансов;

- доходы местных бюджетов;

- расходы местных бюджетов;

- проблемы развития муниципальных финансов в современных условиях.

Основы местного самоуправления - объективно сложившиеся в обществе экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности и условия, совокупность которых образует тот базис, на котором строится вся система местного самоуправления, осуществляется муниципальная власть, то есть основа - это тот фундамент, на котором осуществляется муниципальное строительство.

К местным бюджетам в Российской Федерации относят район­ные, городские, сельские, поселковые бюджеты и районные бюджеты в городах. Становление и функционирование системы местных бюд­жетов в Российской Федерации регулируется четырьмя основными законодательными актами: Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом РФ.

Финансовую основу местного самоуправления составляют мест­ный бюджет, муниципальные внебюджетные фонды и иные финан­совые ресурсы (в соответствии с действующими федеральными и областными законами). Местные органы власти в соответствии с имеющимися у них полномочиями и в пределах, установленных федеральным законодательством, могли вводить свои налоги, сборы, штрафы и иные платежи, являющиеся источниками финансовых по­ступлений, создавать свои банки, страховые, инвестиционные компа­нии и т. п.

**1. СОДЕРЖАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ И ИХ ФОРМИРОВАНИЕ**

Реформы последних лет выдвинули в число первоочередных проблем вопросы "формирования и функционирования органов мест­ного самоуправления, а в связи с этим - роль и значение местных финансов. В 2002 г. в Российской Федерации имелось 12 215 муни­ципальных образований разного уровня. Среди них 625 городов, 153 городских района и округа, 1404 сельских района, 5 16 поселков, око­ло 9,5 тыс. сельских населенных пунктов. Это наиболее приближен­ная к населению власть, лучше других знающая его нужды и инте­ресы. В то же время это наиболее доступная для населения власть, в наибольшей степени испытывающая все давление и его недоволь­ство. Однако реализация стоящих задач требует определенной соб­ственной финансовой базы, возможностей финансового маневра. Не случайно на основе мирового опыта в ст. 9 Европейской хартии о местном самоуправлении записано:

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

- финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом;

- защита более слабых в финансовом отношении органов мест­ного самоуправления требует ввода процедур финансового выравни­вания или эквивалентных мер, направленных на корректировку по­ следствий неравномерного распределения возможных источников Финансирования, а также лежащих на этих органах расходах. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора орга­нов местного самоуправления в пределах их компетенции;

- предоставляемые местным органам местного самоуправления Субсидии по возможности не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно ущерба основополагающему принципу свободного выбора и местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции, тем следует отметить, что, обладая достаточно большими постоянными стабильными экономическими возможностями и собирая все существующие в стране налоги, местное самоуправление в России сегодня крайне ослабленным прежде всего в финансовом отношении не случайно только 400 муниципальных образований страны являются самодостаточными или донорами. Поэтому вопросы формирования местных бюджетов, направлений расходования их средств приобрели в теории и на практике особо важное значение.

Муниципальные (или местные) финансы — совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования финансовых ресурсов для решения задач местного значения.

Эти отношения складываются между органами местного само­управления и населением, живущим на территории данного му­ниципального образования, а также хозяйствующими субъектами.

*Муниципальные финансы* включают:

■ средства местного бюджета;

■ муниципальные внебюджетные фонды;

■ государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления;

■ другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности.

Муниципальные финансы основываются на принципах:

* самостоятельности;
* государственной финансовой поддержки;
* гласности.

Права собственника в отношении муниципальных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Муниципальные финансы составляют экономическую основу местного самоуправления наряду с муниципальной собственностью, имущество, находящимся в государственной собственности и переданным в управление органам местного самоуправления, другой собственностью, служащей удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Органы местного самоуправления имеют право передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяется населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Органы местного самоуправления имеют право создавать предприятия, учреждения и организации, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию и услуги, утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

Органы местного самоуправления могут выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Местный бюджет - это бюджет соответствующего муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления. Поскольку согласно Конституции РФ местное самоуправление не входит в систе­му органов государственной власти и управления, местные бюджеты также не относятся к системе государственных финансов, хотя, безусловно, составляют интегральный элемент единой финансо­во-бюджетной системы страны.

К местным бюджетам в Российской Федерации относят район­ные, городские, сельские, поселковые бюджеты и районные бюджеты в городах. Становление и функционирование системы местных бюд­жетов в Российской Федерации регулируется четырьмя основными законодательными актами: Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным кодексом РФ.

Рассмотрим процесс нормативно-правового и финансово- экономического становления местных бюджетов, прежде всего их доход­ной базы, более подробно.

6 июля 1991 г. принят Закон РСФСР «О местном самоуправле­нии в РСФСР», в котором специальный раздел был посвящен во­просу о финансах местного самоуправления. Согласно закону они должны формироваться за счет бюджетных и внебюджетных средств территориальных органов власти, кредитных ресурсов и ва­лютных средств самоуправления.

Принципиально важным моментом закона стало требование о том, чтобы на местах создавался сводный финансовый баланс тер­ритории, для которого все предприятия и организации должны были представлять необходимые сведения. Эта идея действительно была достаточно плодотворной, поскольку позволяла оценивать эко­номический и финансовый потенциал, а на этой основе намечать реальную программу местного развития. К сожалению, вследствие событий 1991 г. эта система мер не была реализована до настоящего времени, прежде всего, потому, что получить сколько-нибудь Достоверные данные от предприятий разных форм собственности Д сих пор сложно или невозможно. Кроме того, создание внебюджетных фондов искажало картину. Вновь к ней вернулись (и то ли частично) в Бюджетном кодексе РФ.

Интересным и для настоящего времени является впервые прописанное в Законе от 6 июля 1991 г. право местных органов влиять на объединение в случае необходимости своих финансовых ресурсов - с финансами предприятий. Новым было и право на создание фондов, в том числе валютных. Одновременно за мест­ными (территориальными) органами власти было закреплено право на минимальный размер местных бюджетов в части текущих расхо­дов. Уже с 1999г. органы местного самоуправления получили право на наличие собственных бюджетов и муниципальной собственности, состав которой, как правило, входят предприятия жилищно-коммунального хозяйства, учреждения образования, здравоохранения, культуры, спорта, жилой фонд и нежилые помещения.

В ст. 12 Конституции России записано: «В Российской Федера­ции признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Ор­ганы местного самоуправления не входят в систему органов госу­дарственной власти». Этой формулировкой даны важнейшие харак­теристики статуса местного самоуправления в государстве федера­тивного типа, а также экономические и финансово-бюджетные основы осуществления функций местного самоуправления. Негосу­дарственный характер и самостоятельность местного самоуправле­ния, экономической базы его деятельности (в том числе местного бюджета) предполагают особые механизмы управления территория­ми (большая степень опоры непосредственно на участие населения и прямое выражение его мнений, интересов и пр.), а также особые механизмы взаимоотношений с органами власти и бюджетами дру­гих уровней (решения государственных органов в отношении инсти­тутов местного самоуправления должны носить преимущественно рекомендательный характер и/или создавать благоприятную среду для принятия конкретных решений местными органами власти и осуществления ими своих функций).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации мест­ного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. конкретизируются экономические основы местного самоуправления, в том числе заключенные в бюджетном процессе. В ст. 1 этого Закона записано: «Муниципальные образования - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения или иная населенная территория, предусмотренная Стоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Таким образом, местный бюджет необязательно должен совпадать с административными границами той или иной территории, опускается, что внутри одного муниципального образования могут быть еще несколько таких же образований (более низкого уровня со своими бюджетами, собственностью и органами управления). Именно такая ситуация многоуровневого местного самоуправления складывается в большинстве регионов России, особенно в пределах территориально крупных субъектов Федерации. Одновременно в местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся самостоятельными муниципальным образованиями.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ составлению бюджета муниципальных образований (как и бюджетов других уровней) должны предшествовать разработка прогнозов социально-экономического развития территорий и подготовка их сводных финансовый балансов. Такая процедура создает определенное экономическое и логическое единство всей бюджетной системы региона, ориента­цию этой системы на развитие региона и его территорий как соци­ально-экономической целостности.

Дальнейшее закрепление и развитие основных положений фор­мирования и исполнения местных бюджетов было осуществлено в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправле­ния в Российской Федерации». В ст. 5 этого Закона записано: «Ка­ждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и пра­во на получение в процессе бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации».

Несмотря на некоторую недоработанность данного Закона, для своего времени это был достаточно важный шаг в укреплении фи­нансово-экономических основ местного самоуправления. Его глава 5 непосредственно называется «Финансово-экономическая основа ме­стного самоуправления».

Финансовую основу местного самоуправления составляют мест­ный бюджет, муниципальные внебюджетные фонды и иные финан­совые ресурсы (в соответствии с действующими федеральными и областными законами). Местные органы власти в соответствии с имеющимися у них полномочиями и в пределах, установленных федеральным законодательством, могли вводить свои налоги, сборы, штрафы и иные платежи, являющиеся источниками финансовых по­ступлений, создавать свои банки, страховые, инвестиционные компа­нии и т. п.

Финансовые основы местного самоуправления предполагают сис­тему количественных и качественных оценок, что может быть объе­динено понятием «финансовое состояние местного самоуправления» - есть различные трактовки этого понятия. Например, С. М. Гроус, М. Г. Валенте указывают, что в узком бухгалтерском смысле оно означает, способность местной администрации аккумулирована достаточное количество наличности для оплаты своих счетов в 3-6 дней. Это определение финансового состояния они называют кассовой состоятельностью. Термин «финансовое состояние» также может быть связан со способностью органов местного самоуправле­ния аккумулировать объем доходов, достаточный для покрытия их расходов и отсутствия дефицита в течение бюджетного периода. Это характеристика бюджетной платежеспособности.

В еще более широком смысле понятие финансового состояния можно определить как возможность органа местного самоуправле­ния покрыть не только все затраты по его ежегодной деятельности, но и отсроченные платежи (платежи будущих периодов), например, затраты на выплату пенсий в будущем году в связи с переходом части жителей города в соответствующие возрастные группы или оплата неиспользованных отпусков работникам муниципалитета в конце текущего года.

Финансовое состояние также может быть определено, как спо­собность органов местного самоуправления предоставлять различные услуги, в том числе и того качества, которое адекватно потребно­стям населения в общественных благах. Другими словами, финансо­вое состояние институтов местного самоуправления проявляется в способности или неспособности местных органов власти финанси­ровать текущие и перспективные задачи в полном объеме и в соот­ветствии с установленными в данной стране стандартами и норма­тивами.

Достижению реальной финансовой самостоятельности всех ин­ститутов местного самоуправления должно способствовать наличие прочной экономической основы. Но самым трудным моментом здесь были и остаются объективный учет потребности муниципальных об­разований в финансировании источников экономического роста, воз­можность местного руководства влиять на их движение и степень эффективного использования. К тому же в тот период особенно ост­ро просматривалось отсутствие практики формирования и опыта ис­пользования муниципальной собственности как инструмента управ­ления всем муниципальным хозяйством в целом.

В соответствии с этим законодательным актом доходная часть Устных бюджетов состоит из собственных доходов, поступлений от Регулирующих доходов, а также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства, полученные по взаимным расчетам. В ст. 15 НК РФ уточняется, что к местным налогам и сборам относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. К другим собственным доходам местных бюджетов относятся: доходы от приватизации и реализации муниципального имущества; доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории данного муниципального образования; доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений и муниципальных земель; доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей; штрафы; государственная пошлина; не менее 50% налога на имущество предприятии и организаций; подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без права юридического лица.

Кроме того, субъекты Федерации должны передать на уровень местного самоуправления (местных бюджетов) определенную долю отчислений от федеральных налогов, которые они (регионы) полу чают с федерального уровня. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. указывает размеры минимальных долей (в процентах) феде­ральных налогов, закрепляемых на постоянной основе именно за местными бюджетами. Среди них: часть подоходного налога с физи­ческих лиц - не менее 50% в среднем по субъекту Федерации; часть налога на прибыль предприятий и организаций - в пределах не ме­нее 5% в среднем по субъекту Федерации; часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия - в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Федерации и ряд других. К собственным доходам мо­гут относиться также и другие платежи, устанавливаемые федераль­ным законодательством и законодательством субъектов Федерации. Важно одно замечание: если в пределах территории муниципаль­ного образования (за исключением города) имеются другие муници­пальные образования, то источники доходов местных бюджетов должны разграничиваться между ними на основе законов субъекта Федерации. Если же муниципальные образования расположены внутри города как более крупного муниципального образования, за­крепление между ними долей доходов местных бюджетов регламен­тируется Уставом города.

Сам факт закрепления минимальной доли федеральных налогов за местными бюджетами, безусловно, положителен. Однако дейст­вующая система формирования местных бюджетов в большинстве случаев не решает задачи доведения доходной части этих бюджетов до уровня, диктуемого потребностями социально-экономического развития территорий и поддержания социально приемлемого уровня жизни населения.

Финансовое состояние и реальные возможности эффективной финансовой политики муниципальных образований, прежде всего, зависят от расходной нагрузки, которая нормативно-законодательным актами возложена на этот уровень власти. Нагрузка эта довольна значительна. В настоящее время в Российской Федерации через Муниципальные бюджеты финансируется 65% расходов консолидированного бюджета на образование, более 60% - на жилищно-коммунальное хозяйство, 58% - на здравоохранение, 50% - на социальную политику. Большая часть расхода местных (городских, районных и поселковых) бюджетов идет на содержание и дотации коммунальному хозяйству (до 30% всех расходов). В отличие от других развитых стран, в которых большая часть расхода на содержание социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, детские дома и дома престарелых и т. п.) - 55 - 60% всех расходов. Только 10-15% уходит на зарплату муниципальным служащим (местным чиновникам, врачам, учителям, дворникам, работникам ЖЭУ и т. д.). Для сравнения: в странах Западной Европы 70-80% расходов муниципалитетов уходит на зарплату и 20-30% - финансирование муниципального хозяйства». Думается, что при­чина таких расхождений - не только низкая заработная плата работ­ников муниципального хозяйства, но, прежде всего, тотально дотаци­онный характер всей сферы местного хозяйства и коммунальных услуг. Последнее опять-таки может рассматриваться как неизбежное следствие низкого уровня доходов основной массы населения, кото­рое не в состоянии оплачивать полную стоимость этих услуг. Полу­чается нечто вроде порочного круга, выход из которого представля­ет собой одну из наиболее насущных задач оздоровления муници­пального звена российской экономики и соответствующего звена нашей бюджетной системы.

Расходы бюджетов муниципальных образований можно разделить на несколько групп. Это расходы, связанные:

- с решением вопросов местного значения;

- с осуществлением отдельных государственных полномочий, пере­данных органам местного самоуправления;

- с обслуживанием и погашением долга по муниципальным зай­мам, по ссудам и пр.

Уставом муниципального образования могут быть предусмотре­ны и другие расходы, а также уточнен порядок исполнения расход­ной части местного бюджета. Кроме того, все расходы муниципаль­ных образований можно разделить на те, которые финансируются исключительно из местных бюджетов, и те, которые финансируются совместно с бюджетами других уровней, что было отмечено в разде­ле о бюджетах регионов.

Самостоятельно местные бюджеты осуществляют:

- содержание органов местного самоуправления, органов охраны общественного порядка, муниципальных архивов; проведение муниципальных выборов и референдумов;

- организацию, содержание и развитие жилищно-коммунального хозяйства, учреждений образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других Радений, находящихся в муниципальной собственности; на организацию транспортного обслуживания населения и учрежде­ния дорожное строительство и содержание дорог местного значения, охрану окружающей природной среды; благоустройство озеро-территорий;

- реализацию целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;

- обслуживание и погашение муниципального долга, целевое дотирование населения.

Осуществляется финансирование и по другим направлениям, оп­ределенным уставом данного муниципального образования.

Практика показывает, что единых установившихся пропорций финансирования из бюджетов разных уровней нет. Выше мы отме­чали различия между субъектами Федерации по соотношению в со­вокупных бюджетных ресурсах региона собственно бюджета субъек­та Федерации и совокупности местных бюджетов («муниципальных финансов»). Среди самих муниципальных образований наибольшая финансовая нагрузка в расходной части ложится на районы и горо­да республиканского, краевого или областного значения. Это связа­но с большей концентрацией населения на этих территориях, более развитой социальной инфраструктурой и соответственно необходи­мостью больших затрат по ее поддержанию.

Кроме того, как было отмечено выше, в субъектах Федерации не существует (что вполне закономерно) единой системы органов мест­ного самоуправления и их (местных) бюджетов. Так, например, в Рязанской и Ярославской областях не существуют муниципальные образования ниже районного, поэтому здесь все местные расходы со­средоточены в районных бюджетах. В других областях расходы сельских бюджетов существуют, но в среднем составляют около 2,7-3% общих консолидированных расходов бюджета района. В по­селках средств концентрируется еще меньше - в среднем от 1 до 2% общих консолидированных расходов бюджета района.

На практике, как правило, отмечается нехватка средств местных бюджетов. Возникает дефицит, финансирование которого осуществ­ляется из двух источников:

- из муниципальных займов, осуществляемых путем выпуска муниципальных ценных бумаг;

- из кредитов, получаемых от кредитных организаций.

В связи с использованием указанных источников финансирова­ния дефицитов местных бюджетов может возникать муниципальный долг, который полностью и без условий обеспечивается всем муниципальным имуществом (муниципальной собственностью), составляющим «муниципальную казну». Долговые обязательства погашаются в сроки, указанные в каждом из договоров заимствования, в пределах 10 лет. При этом государство не несет ответственность по долговым обязательствам местных властей, если, конечно, обязательства не были особым образом гарантированы субъекта Федерации или на федеральном уровне. То же самое относится долговым взаимоотношениям субъекта Федерации и муниципальных образований - субъект Федерации не отвечает по долговым обязательствам своих муниципальных образований. Как и в ранее отмеченных случаях, предельный объем муниципального долга не превышать объем дохода его бюджета без учета финансовой поддержки из бюджетов других уровней. Привлекаемый для погашения дефицита объем заемных средств не должен превышать 15% объема доходов местного бюджета, а затраты на обслуживание долга (сюда включаются выплаты в погашение основной суммы долга и процентов по нему) - 15% объема расходов.

Требование сбалансированности местных бюджетов предполагает не только рост их доходной части, но и разумное снижение расходов. В этих целях немалое значение имеет практика муниципального зака­за, в основе которого должны лежать такие социальные нормы, как необходимый минимум обеспеченности населения территории важ­нейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и други­ми социально значимыми услугами. Муниципальный заказ включает, помимо предметного содержания, также сроки исполнения и качество его выполнения. Требования эффективного управления средствами местных бюджетов предполагают составление сводного проекта муни­ципального заказа, который включает программы и проекты социаль­но-экономического развития данной территории. При этом надо иметь в виду, что та часть заказа, которая связана с обеспечением нормального функционирования уже действующих муниципальных организаций, финансируется из текущих расходов местного бюджета, а их развитие - из муниципального бюджета развития.

К сожалению, приходится констатировать, что в большинстве случаев нынешнее состояние местных бюджетов позволяет финанси­ровать (да и то не в полном объеме и нередко с опозданиями) лишь текущие расходы. На развитие общехозяйственной и социаль­ной инфраструктуры территории средств практически не остается. Однако это не умаляет роль муниципального заказа, который даже в нынешних условиях позволяет, по оценкам экспертов, экономить до 20% бюджетных средств или при тех же затратах получать для населения продукцию, работы и услуги более высокого качества. Но при этом должно соблюдаться одно из основных требований: Размещение муниципального заказа следует осуществлять на конкурсной основе. В настоящее время во многих регионах проводятся такие конкурсы (например, на коммунальное обслуживание муниципального жилого фонда, проведение различных ремонтных работ). Если же данный вид работ или услуг по объективным обстоятельствам может выполнить только одно предприятие («лояльная монополия»), то договор с ним должен осуществляться на основе независимого аудита цен, тарифов, объемов и качества представляемых услуг. Проект сводного заказа должен представляться на утверждение представительного органа местного самоуправления вместе с бюджета. Однако данный путь повышения эффективности использования средств местных бюджетов пока еще не получил необходимого распространения, особенно в районах и городах районного значения. Прежде всего, это связано с отсутствием научно обоснованных норм обслуживания отдельных участков муниципального хозяйства. Кроме того, неполное и с постоянными перебоями финансирование местного бюджета, а также практикуемые взаимозачеты не позволяют объявить и провести широкий и действительно заинтересован­ный конкурс предприятий различных форм собственности на выполнение работ (например, подготовка к зиме жилищно-коммуналь­ного хозяйства, ремонт учреждений образования в летний период и пр.). По этим и другим причинам заказы, финансируемые из ме­стного бюджета, чаще всего достаются своим организациям, без кон­курсной борьбы за выделяемые средства и без предложений их бо­лее эффективного, экономного использования. Видимо, в полной мере возможности муниципального заказа могут быть реализованы лишь в условиях общего подъема экономики и финансовой стаби­лизации в стране.

В заключение следует кратко остановиться на таком важном во­просе, как минимальные местные бюджеты, или «бюджеты минималь­ной обеспеченности». В их основе лежат минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы (в натуральном или денежном выражении), характеризующие уровень минимально необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-бытовыми, соци­ально-культурными и другими услугами. Минимально необходимые расходы местных бюджетов должны устанавливаться законами субъ­ектов Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, имеющих необходимую территориальную привязку. Для их финансирования за местными бюджетами закрепляются са­мостоятельные (собственные) доходные источники. Если их не хва­тает, то на местный уровень передаются (должны передаваться) дос­таточные дополнительные источники финансирования из бюджета субъекта Федерации.

При всей важности и очевидности данного вопроса его практиче­ская реализация сдерживается отсутствием государственных социаль­ных стандартов, а также четкого разграничения полномочий, источни­ков финансирования и ответственности органов власти и управления разного уровня по кругу вопросов социального характера. Безуслов­но, решение этих проблем требует перестройки различных сторон бюджетного процесса, особенно в части взаимодействия бюджетов разных уровней между собой (т. е. в сфере межбюджетных отношений).

**2. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ**

Направленность преобразований российской фи­нансовой системы соответствует общемировой тенден­ции, формирование которой обусловлено необходи­мостью повышения эффективности управления в госу­дарстве путем передачи на нижние уровни власти опре­деленных полномочий, укрепления демократических институтов местного самоуправления и их финансовой основы с целью обеспечения потребностей населения в местных услугах и повышения качества жизни.

Самостоятельность органов местного самоуправле­ния обязательно предполагает финансовую самостоя­тельность. Местные органы власти должны распола­гать финансовыми средствами для осуществления предоставленных им законодательством полномочий право местных властей влиять на уровень и размеры фи­нансовых ресурсов, необходимых для выполнения воз­ложенных на них функций, может быть ограничено лишь в том случае, если это противоречит общенациональ­ной или региональной политике. Этот принцип, закреп­ленный в Европейской хартии местного самоуправления, к которой, как известно, присоединилась и Россия, на­шел отражение также в российском законодательстве, регламентирующемстатус местного самоуправления и экономические основы его деятельности.

На практике реализовать данный принцип оказалось достаточно сложно. Не способствовала этому и правовая база, несовершенство которой выразилось в наличии противоречий между актами федерального законодатель­ства, несоответствием в ряде случаев федеральных и ре­гиональных законов в области местного самоуправления, а также неразработанности правовых основ местного самоуправления на уровне самих муниципальных образований. В связи с обсуждением проекта нового закона: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возникает необходимость формулирования основных проблем развития муниципальных финансов и подходов к их решению.

К данным ключевым проблемам следует, в частности, отнести: определение территориальных основ местного самоуправления и статуса муниципального образования, разграничение доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы, обес­печение финансовой основы местного самоуправления за счет увеличения собственных доходов, реформирование межбюджетных отношений, способствующее стимулированию муниципалитетов к развитию местной налоговой базы.

Как и в других странах, российская финансово-бюджетная система является в целом производной от ее административно-территориального устройства. Од­нако в связи с изменениями, которые произошли за; годы реформ (особенно в сфере местных органов власти, из которых выделились муниципалитеты), ей ха­рактерна особая специфика. В процессе децентрализации финансово-бюджетной системы в большинстве субъек­тов Федерации муниципальные образования были созданы на уровне бывших городов областного, краевого, республиканского, окружного значения и административных районов. В ряде субъектов Федерации муниципальные образования были образованы на уровне городов, поселков, сельских советов, а на уровне административных районов учреждены территориальные органы влас­ти. В 1994-2002 гг. общее число муниципальных образова­ний в России сократилось с 25 до 12,6 тыс.

В целом, в результате децентрализации финансово-бюджетной системы в стране сложились следующие типы институциональных структур территориальных органов власти:

- одноуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и одноуровневое местное само­управление, организованное по административно-тер­риториальному принципу;

- одноуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и одноуровневое местное самоуправ­ление, организованное по поселенческому принципу;

- двухуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и одноуровневое местное само­управление;

- одноуровневая структура государственной власти субъекта Федерации и двухуровневая структура мест­ного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления были закреплены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определившим понятие му­ниципального образования. В соответствии с законодательством, денежным фондом в виде бюджета может располагать орган власти лишь того поселения, кото­рое имеет статус муниципального образования. Если муниципальное образование объединяет ряд поселений, не являющихся самостоятельными муниципаль­ными образованиями, в его бюджете в качестве со­ставной части могут быть предусмотрены соответству­ющие сметы, а все доходы и расходы территорий, находящихся на сметном финансировании, включены в состав единого бюджета. Допуская, что внутри одного муниципального образования могут иметься еще не­сколько муниципальных образований более низкого уровня со своими собственностью, бюджетами и орга­нами управления, закон вместе с тем не определил четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образо­ваниями разных типов и территориальных уровней.

**2.1 Формирование муниципальных образований**

С целью совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации в Программе развития бюджет­ного федерализма в России до 2005 г., было предус­мотрено разделение муниципальных образований на муниципальные образования первого уровня (районы и города, непосредственно входящие в состав субъек­та РФ) и муниципальные образования второго уровня (города районного значения, поселки, сельские адми­нистрации и т.д.), а также разграничение основных полномочий, источников доходов и объектов собствен­ности между типами муниципальных образований.

Данные положения Программы нашли свое отра­жение в новом проекте закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В основе его концепции лежит конструк­тивное по существу положение о развитии демократи­ческого института местного самоуправления, обеспе­чении качественно иного уровня оказываемых населению услуг, эффективном решении вопросов мест­ного значения.

Проектом закона установлено обязательное фор­мирование муниципальных образований на двух тер­риториальных уровнях – в поселениях и муниципаль­ных районах с разграничением и закреплением за каж­дым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных госу­дарственных полномочий. Определены основные формы муниципальных образований — городское, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внут­ригородская территория города федерального значения.

При этом для большинства регионов (модель, ха­рактеризующаяся одноуровневой структурой государ­ственной власти субъекта Федерации и одноуровневым местным самоуправлением, организованным по административно-территориальному принципу сформиро­валась в 48 субъектах Российской Федерации) возни­кает проблема дробления территорий существующих муниципальных образований с целью создания муни­ципалитетов на поселенческом уровне и выделения для них отдельных бюджетов. Это обусловливает необходи­мость решения вопроса о том, существуют ли некие оптимальные размеры муниципального образования. Однозначный ответ на него дать сложно, так как на величину муниципальных образований большое влияние оказывают исторические особенности, традиции, плотность населения, сложившиеся хозяйственные связи и другие факторы, учет которых необходим при определении критериальных размеров территории.

В проекте закона предлагается в качестве одного из критериев установления границ поселения, включаю­щего территории двух и более населенных пунктов, учи­тывать пешую доступность до центра поселения в тече­ние рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав поселения, а границ муниципального района - транспортную доступность до центра муници­пального района в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав муниципального района.

Следует отметить, что такой подход вряд ли будет способствовать решению проблемы границ муници­пального образования с позиций экономической це­лесообразности. Между тем данная проблема откосит­ся к разряду ключевых: размеры муниципального об­разования во многом определяют политические и эко­номические полномочия местных органов власти и их способность реализовать эти полномочия в ходе муни­ципальной деятельности. Чем меньше муниципальное образование, тем лучше деятельность органов мест­ного самоуправления могут соответствовать волеизъ­явлению граждан, однако, малые размеры муници­пального образования, как правило, означают и его более низкий финансово-экономический потенциал. С другой стороны, слишком крупные размеры муници­пальных образований приводят к значительному снижению эффективности их функционирования.

В мировой практике считается, что управление муни­ципальным образованием с численностью населения до 5 тысяч человек сопряжено с трудностями экономичес­кого и административного характера, так как данные образования не способны самостоятельно и на долж­ном уровне выполнять все функции, относящиеся к их компетенции. Однако в некоторых регионах небольшая плотность населения исключает иные возможности.

В ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации в ряде ее субъектов были предпри­няты попытки реализации модели поселенческого типа. При этом приобретенный практический опыт не одно­значен: если в Новосибирской области переход к новой системе в целом расценивается как положительный, то, например, в республике Хакасия введение поселенчес­кой модели организации системы местной власти вызва­ло появление серьезных трудностей, что обусловило отказ от этой модели и инициировало решение о со­здании муниципальных образований на базе районов и городов — одноуровневой формы, на практике дока­завшей свои преимущества в данном регионе.

Нельзя не учитывать, что дробление территории региона вследствие введения поселенческой модели организации местного самоуправления сопряжено с ростом управленческих расходов, возможным наруше­нием целостности экономической и социальной инф­раструктуры региона, усилением дифференциации уровней социально-экономического развития муниципальных образований и их налогового потенциала.

Упорядочение территориальной структуры местного самоуправления должно способствовать укреплению его финансовой базы. Здесь важное значение имеет раз­граничение доходных и расходных полномочий по уров­ням бюджетной системы и достижение соответствия между расходными и доходными полномочиями мест­ных бюджетов. Между тем известно, что в России про­цесс передачи дополнительных расходных полномочий не сопровождался соответствующей передачей доходных источников на местный уровень. Доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете субъектов Фе­дерации (на стадии их первичного распределения по уров­ням бюджетной системы РФ) с 1992 по 2001 г. сократи­лась с 27,6% до 14,5%, при этом в 2001 г. доля расходов превышала долю доходов на 10,3 пункта.

Изменения в бюджетном и налоговом законодатель­ствах Российской Федерации, вступившие в действие с 2001 г., существенно изменили характер взаимоотно­шений между уровнями бюджетной вертикали. Сфор­мировалась тенденция роста уровня централизации средств в федеральном бюджете. Так, в 2001 г. на стадии первичного распределения налогов по уровням бюд­жетной системы в федеральном бюджете было сконцен­трировано 57,5% от консолидированного бюджета РФ, а в региональных — 42,5%. С учетом вторичного перерасп­ределения (передачи регионам дорожных субсидий, средств ФФПР и фонда компенсаций), соотношение территориальных бюджетов и федерального бюджета составило 47,5%к 52,5%,в то время как в Бюджетном ко­дексе РФ предусмотрено,что налоговые доходы субъек­тов Федерации должны составлять не менее 50% от сум­мы доходов консолидированного бюджета РФ. В 2002 г. рассматриваемое соотношение достигло 62,6% к 37,4%. Доля местных бюджетов в консолидированном бюд­жете субъекта Федерации снизилась до 12,4%.

В результате регионы и муниципальные образования в их составе, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников, что привело к увеличению за­висимости от федерального бюджета. Произошел сдвиг в структуре форм финансового выравнивания в сторо­ну увеличения доли финансовых трансфертов и вытес­нения регулирующих налогов.

Между тем упор на дотационные формы межбюджетного регулирования означает рост зависимости эко­номического развития территорий от вышестоящих уровней, снижение стимулов к наращиванию собствен­ного финансового потенциала. Это обусловливает не­обходимость замены сложившегося механизма финан­сового выравнивания эффективными формами, спо­собствующими формированию достаточной финансо­вой базы местного самоуправления.

**2.2 Совершенствование межбюджетных отношений на муниципальном уровне**

В экономической литературе высказываются различ­ные предложения по совершенствованию межбюджет­ных отношений на субфедеральном уровне. В частно­сти, предлагается установление дифференцированно­го подхода к различным местностям уже на стадии формирования доходной части бюджета. Суть другого предложений состоит в том, чтобы закрепить за мест­ными бюджетами стабильные налоговые источники (ме­стные налоги в полном объеме и совместные налоги че­рез постоянные процентные доли или разделенные на­логовые ставки) и делать ставку на расширение закреп­ленных за местными бюджетами налогов и сокращение удельного веса регулирующих доходов. В качестве одного из направлений совершенствования межбюджетных отношений предлагается, отказавшись от бюджетного вы­равнивания с использованием регулирующих налогов, 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». Следует отметить, что, несмотря на разли­чия взглядов, практически все исследователи связы­вают решение проблемы дотационности местных бюджетов с ростом собственных налоговых доходов.

В проекте закона «Об общих принципах организа­ции местного самоуправления в Российской Федера­ции» формирование доходов местных бюджетов пред­полагается осуществить путем зачисления в бюджеты муниципальных образований местных налогов и сбо­ров (по ставкам, установленным решениями предста­вительных органов местного самоуправления в соот­ветствии с законодательством РФ о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений), доходов от феде­ральных и региональных налогов и сборов (по став­кам, установленным в соответствии с законодатель­ством РФ о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений). Для муниципальных районов и поселе­ний каждого субъекта Российской Федерации устанавливаются единые налоговые ставки и нормативы от­числений по отдельным видам налогов для зачисле­ния в местные бюджеты. Не допускается установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год и (или) иным законом субъек­та Российской Федерации на ограниченный срок действия.

Предложенный подход, в соответствии с которым определенные налоговые источники закрепляются за местным бюджетом на постоянной основе, а субъект Федерации не может ежегодно изменять установлен­ные нормативы, представляется достаточно конструк­тивным. Это позволит муниципалитетам своевременно утверждать бюджет на очередной финансовый год, раз­рабатывать его обоснованный прогноз, а также вести стратегическое планирование, что будет способство­вать стабилизации муниципальной экономики. Вместе с тем ряд положений закона, касающихся формиро­вания доходных источников местного бюджета, являет­ся, по нашему мнению, спорным.

Так, вряд ли можно согласиться с имеющейся в проекте закона трактовкой собственных доходов мес­тного бюджета, в соответствии с которой последние охватывают все доходы муниципалитета, включая зак­репленные и регулирующие источники. В законопроек­те не употребляется термин «регулирующие» налоги, хотя очевидно данные налоги имеются в виду под «дополнительными нормативами отчислений от федераль­ных налогов и сборов на временной основе».

Классификация доходов на законодательно закреп­ленные (собственные) и полученные от государства в порядке бюджетного регулирования (регулирующие) широко используется в отечественной и зарубежной фи­нансовой практике при анализе степени самостоятель­ности местных бюджетов, достаточности собственной финансовой базы местного самоуправления, бюджетно-налоговой децентрализации. Так, в статье 9 Европейской хартии местного самоуправления выделены понятия «собственных» и «передаваемых» ресурсов как важные характеристики структуры финансовых ресурсов органов местного самоуправления. Расширительная трактовка собственных доходов, предлагаемая в законопроекте, не позволяет провести такой анализ и искусственно снима­ет проблему финансовой обеспеченности местного са­моуправления. Возникает противоречие с положениями Бюджетного кодекса РФ о собственных и регулирующих доходах. При этом еще в большей степени усиливается путаница, связанная с неоднозначным определением этих терминов в уже существующих законодательных актах.

Речь идет о том, что в силу неких правовых колли­зий основные федеральные налоги, которые в преде­лах закрепленных долей отнесены к собственным до­ходам местных бюджетов (Федеральный закон «О фи­нансовых основах местного самоуправления»), по от­ношению к бюджетам субъектов РФ определяются как регулирующие налоги (Бюджетный кодекс РФ). В соот­ветствии с Бюджетным кодексом РФ регулирующие доходы бюджетов представляют собой региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговремен­ной основе (не менее чем на три года). Бюджетный кодекс предусматривает установление нормативов этих отчислений ежегодным законом о бюджете соответ­ствующего уровня бюджетной системы.

Исходя из этихположений, федеральные налоги, формирующие регулирующие доходы регионов, могут быть зачислены в бюджеты субъектов Федерации по нормативам отчислений от федеральных налогов, ус­танавливаемых федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, так что реги­ональные власти могут определить общий объем средств, передаваемых им в соответствии с установ­ленными нормативами лишь на год, а не на более дли­тельный период. Между тем регионы обязаны в рамках переданных им средств установить для муниципальных образований доли соответствующих федеральных на­логов на постоянной основе (для формирования соб­ственных доходов местных бюджетов), а также на дол­говременной основе (для формирования регулирую­щих доходов). Ясно, что при таком механизме, исклю­чающем возможность точного прогноза доходов и рас­ходов региональных бюджетов, субъекты Федерации соответственно не могут ввести сколько-нибудь ста­бильные значения нормативов отчислений от феде­ральных налогов для муниципальных образований.

Это во многом объясняет, почему на практике доли отчислений от ряда федеральных и региональных на­логов, определяемые муниципальным образованиям, подвергались ежегодным изменениям. Не только регу­лирующие, но и собственные налоговые доходы мест­ных бюджетов, формируемые за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, устанавливались не на длительный период, а ежегодно, что противоре­чило положениям Федерального закона «О финансо­выхосновах местного самоуправления в РФ».

Кроме того, практика ежегодного изменения нор­мативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты, была связана с действи­ями и самих субъектов Федерации. В ряде случаев право региональных властей устанавливать индивидуальные и дифференцированные нормативы отчислений от регулирующих налогов, предоставленное им Бюджетным кодексом РФ, оборачивалось субъективным подходом к решению вопросов финансирования бюджетов му­ниципальных образований.

Путаница с определением собственных и регулиру­ющих доходов обусловлена также тем, что понятие регулирующих доходов часто выводят из такого крите­рия, как процентное разграничение налога между уров­нями бюджетной системы. При этом возможности раз­ночтения, содержащиеся в положениях Бюджетного кодекса, используются представителями разных уров­ней бюджетной системы в соответствии с направлен­ностью их интересов. Так, некоторые субъекты Феде­рации с целью занижения уровня собственных доходов относят к регулирующим доходам любые процентные доли налогов. На федеральном уровне при расче­те трансфертов в состав собственных доходов включа­ют и отчисления от регулирующих доходов.

В российской экономической литературе даже воз­ник термин «условно собственные доходы», под кото­рыми понимают общую сумму доходов и отчислений от регулирующих налогов. Интересно отметить, что методология европейской статистики доходов местных бюджетов строится па похожей основе: показатель ме­стныхналогов помимо исключительно местных нало­гов включает и доходы, поступающие в виде отчисле­ний от долевых налогов, обеспечивающих местным органам власти получение доли собранных на их тер­ритории налоговых средств.

Очевидно, требуется уточнение содержания соб­ственных и регулирующих доходов, позволяющее обес­печить сопоставимость показателей всех уровней бюд­жетной системы. Собственные доходы бюджетов пред­лагается рассматривать как доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за опре­деленным уровнем бюджетной системы. В соответствии с этим к собственным налоговым доходам муниципаль­ных бюджетов следует отнести местные налоги и зак­репленные законодательно на постоянной основе за местными бюджетами отчисления от федеральных и региональных налогов через процентные доли или раз­деленные налоговые ставки.

Регулирующие налоги (применительно к местным бюджетам) — это налоги, зачисляемые в местные бюджеты по нормативам отчислений (на планируемый финансовый год и на долговременной основе), которые устанавливаются законодательными органами субъектов Федерации сверх долей налогов (федераль­ных и региональных), подлежащих закреплению за муниципальными образованиями.

При выборе путей бюджетного реформирования следует учитывать, что основной проблемой для му­ниципальных образований является недостаточность их собственной налоговой базы для покрытия мини­мально необходимых расходов местных бюджетов. Зак­репление федеральных и региональных налогов и сбо­ров за местными бюджетами должно исходить из не­обходимости обеспечения достаточной степени авто­номности местных бюджетов. Это значит, что необхо­димо изменить не только принцип установления норма­тивов отчислений (не на временной, а на постоянной основе), но и пересмотреть методологию распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на основе четкого разграничения доходных и расходных полномочий. Действующие сегодня пропорции распреде­ления налоговых доходов по уровням бюджетной верти­кали не позволяют осуществить покрытие минимально необходимых расходов местных бюджетов. Поэтому зак­репление за местными бюджетами налоговых источ­ников целесообразно в том случае, если данные ис­точники способны обеспечить формирование местных бюджетов хотя бы на минимальном уровне.

В наилучшей степени это достигается, на наш взгляд, при применении местных налогов, зачисляемыхв местный бюджет в полном объеме, и совместных налогов через постоянные процентные доли или разделенные налоговые ставки. При определении со­става местных налогов следует в большей степени ори­ентироваться на имущественные налоги, являющие­ся в мировой практике главным источником доходов местных бюджетов. Что касается совместных налогов, то их использование является более целесообразным, нежели закрепление за местными бюджетами определенных налогов по принципу «один налог - один бюджет», поскольку оно стимулирует налоговые усилия местных властей, заинтересованных в получении оп­ределенной доли совместного налога, и позволяет из­бежать перекосов в бюджетной обеспеченности тер­риторий, которые могут возникнуть при закреплении за различными уровнями бюджетной системы таких не­равнозначных налогов, как например, налог на до­бавленную стоимость, налог на прибыль и акцизы.

Важно также учитывать, что в силу существенной дифференциации уровней развития российских муни­ципальных образований величины налоговых поступле­ний по отдельным муниципалитетам (в том числе и в расчете на душу населения) сильно колеблются. Меж­муниципальные различия налоговых поступлений обус­ловлены такими факторами, как: особенности налого­вого законодательства в области установления мест­ных налогов и сборов, диспропорции в экономичес­ком развитии муниципальных образований, неоднород­ность налоговой базы, различия в налоговых усилиях властей и др.

В данных условиях закрепление собственных нало­говых источников за местными бюджетами по единым нормативам не решит проблему выравнивания уров­ней бюджетной обеспеченности муниципальных обра­зований с высокой и низкой налоговой базой. Это оп­ределяет необходимость проведения детального ана­лиза, направленного на выявление сравнительной це­лесообразности использования единых и дифференци­рованных нормативов отчислений и налоговых ставок по федеральным и региональным налогам, зачисляе­мым в местный бюджет на постоянной основе.

Кроме того, это означает, что на современном этапе (при приоритетном значении метода налогового распре­деления доходов на основе закрепления налогов и разде­ления налоговых ставок) сохраняется необходимость использования таких методов бюджетного выравнивания, как регулирующие налоги и финансовая помощь.

В проекте закона «Об общих принципах организа­ции местного самоуправления в Российской Федера­ции» в качестве основной формы выравнивание бюд­жетной обеспеченности городских и сельских поселе­ний предусматривается предоставление дотаций из ре­гиональных фондов финансовой поддержки поселений, а также районного фонда финансовой поддержки по­селений. При этом регионам дается право заменить дотации полностью или частично дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональ­ных налогов. Предлагается также законодательно уста­новить постепенное снижение финансирования городс­ких и сельских поселений из районного фонда финансовой поддержке с 50% в 2005г. до 20% в 2008г., что, по-видимому, направлено на постепенное вытеснение дотационных форм собственными и регулирующими на­логовыми источниками.

Несмотря на эти меры, остаются сомнения по ряду вопросов, в частности: насколько эффективна схема, предполагающая постепенное сокращение фонда финан­совой поддержки на районном уровне при сохранении роли аналогичного фонда на региональном уровне: уда­стся ли осуществить отлаженное взаимодействие между этими фондами в процессе бюджетного выравнивания. Не совсем логичным с позиций декларируемой в законопро­екте ориентации на четкое разграничение полномочий и доходных источников между уровнями муниципальных образований представляется положение о введении суб­венций из бюджетов поселений в бюджет муниципально­го района на межмуниципальные нужды.

Улучшение самообеспеченности территорий и од­новременно реализация стимулирующей функции меж­бюджетных отношений, на наш взгляд, предполагает:

- закрепление за местными бюджетами определен­ных налоговых источников в полном объеме (местные налоги) и совместных налогов через постоянные про­центные доли или разделенные налоговые ставки,

- в случае их недостаточности для покрытия мини­мально необходимых расходов использование межбюд­жетного регулирования — сначала путем установления временных нормативов отчислений от регулирующих налогов на ряд лет, и лишь затем — посредством безвоз­мездных перечислений из вышестоящих бюджетов.

**3. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**3.1. Доходы местных бюджетов**

Доходы местных бюджетов регулируются Федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", ст. 6 которого определяет доходную часть местных бюджетов, состоящую из:

- собственных доходов;

- поступлений от регулируемых доходов.

Доходная часть может также включать финансовую помощь в различных формах и средства по взаимным зачетам.

Рассмотрим детально доходную часть местных бюджетов:

1. Местные налоги и сборы установлены ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации. К ним относятся: земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование или дарение; местные лицензионные сборы.

2. К другим собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

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

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

4) платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации;

5) доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;

6) штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

7) государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций);

9) подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

3. К собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе.

Размеры минимальных долей (в процентах) федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе, определяются законодательными (представительными) органами субъекта Российской Федерации.

К указанным долям относятся:

1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту Российской Федерации;

2) часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации;

3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (за исключением драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации;

4) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации;

5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации.

4. К собственным доходам местных бюджетов могут относиться также другие платежи, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

5. В доходы местных бюджетов может включаться финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах. Это:

- дотации, т. е. средства, предоставленные местным бюджетам из федерального бюджета и субъектов Российской Федерации в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения;

- субвенции, то есть денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае не использования их по целевому назначению в установленный срок;

- средства финансовой поддержки муниципальных образований, т. е. денежные средства, образуемые в бюджете субъекта Российской Федерации для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям и распределяемые в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей: численность населения муниципального образования, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории муниципального образования, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности данного субъекта Российской Федерации.

Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

**3.2. Направления расходования средств муниципальных финансов**

Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" закрепляет основные направления расходов местных бюджетов.

В соответствии со ст. 12 названного закона расходная часть местных бюджетов включает:

1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации;

2) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;

4) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;

5) ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;

6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" возлагает на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязанность обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Такие расходы устанавливаются законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Если доходная часть не может быть обеспечена за счет доходных источников, то федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации передают органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

**4. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Необходимость проведения семинара на тему «Перспективы развития государственных и му­ниципальных финансов в России»» определяется остротой вопроса о том, как будет развиваться социально-экономическая ситуация в России. Ответ на него во многом зависит и от политики государства, так как одним из главных факторов обеспечения финансовой стабильности и макро­экономического роста является эффективное развитие государственных и муниципальных финансов. Поэтому, открывая научно-практиче­ский семинар, посвященный вопросам развития государственных и муниципальных финансов в России, целесообразно подчеркнуть значение вопросов, вынесенных на творческое обсуждение ученых и практических работников.

Радикальные преобразования, происходящие в экономике и социальной сфере России, делают чрезвычайно актуальной задачу целенаправленного использования финансов в интересах развития страны, ее регионов и муниципальных образова­ний. Решение данной задачи требует нахождения реальных путей усиления воздействия финансов на общественное производство, получения с их помощью высоких экономических и социально значимых результатов.

В этой связи требуют серьезного анализа про водимые органами государственной власти РФ реформы в области социальной зашиты и социаль­ного обеспеченияграждан, в частности, монетиза­ция льгот отдельным категориям граждан, оплата взносов по системе обязательного медицинскою страхования граждан и др.

Государственная социальная политика яв­ляетсянеотъемлемым атрибутом современной рыночной экономики. Социальная стабильность выступает необходимым условием экономиче­ского развития; государство может сглаживать те негативные социальные последствия,которые присущи рынку (безработица, вынужденная ми­грация, обесценение реальных доходов и др.), в целях предотвращения социальных конфликтов и напряженности в обществе.

К сожалению, в последние годы в России сложились негативные тенденции сокращения рождаемости и продолжительности жизни граж­дан, не удается преодолеть низкий уровень жизни населения и т.д. С переходом на рыночные основы хозяйствования, появлением различных форм собственности, формированием рынка труда су­щественно изменились и прежние представления о механизме социальной защиты граждан. В этой связи встала задача корректировки механизма реализации социальных гарантий населению, установленных Конституцией РФ и другими за­конодательными актами.

В рамках проводимых в настоящее время ре­форм признается, что государство может гаранти­ровать предоставление лишь минимального переч­ня и объема услуг населению РФ, а материальные и нематериальные услуги сверх данного минимума граждане могут получать на платной основе, в за­висимости от своих материальных возможностей. В этих условиях необходимо четко определить этот минимум социальной гарантии, который предоставляется за счет финансовых ресурсов государству, а также разработать и создать новые механизмы социальной защиты граждан.

Решение этой задачи во многом определяется состоянием и устойчивостью муниципальных финансов, которые являются источником финансирования мероприятий по социальной защите граждан РФ. Кроме того, формы и методы предоставления средств из бюджетов, механизмы налогооблажения доходов физических лиц могут оказывать активное влияние на социальные процессы в стране, что подтверждают и теоретические исследования, и мировой опыт.

Совершенствование финансового механизма социальной защиты населения требует осуществления комплекса мер, нацеленных на создание эффективной системы социальной помощи, обеспечение адресности при ее предоставлении. Это позволит не только более полно реализовать принцип социальной справедливости, но и повысить эффективность муниципальных расходов на социальную поддержку граждан РФ.

Актуальность проблемы разработки научно обоснованных основ функционирования муниципальных финансов, совершенствования нормативно-правовой базы их организации предопределяются также зависимостью российской экономики от мировой конъюнктуры цен, отраслевыми и территориальными диспропорциями, существующими в РФ.

По мере развития рыночного хозяйства в России возникают и обостряются социально-экономические проблемы, которые не могут быть решены автомати­чески. Отраслевые кризисы, безработица, нарушения в денежном обращении, обострение конкуренции на мировых рынках требуют государственного финансо­вого вмешательства. Государственное регулирование способно поддержать социально-экономическую стабильность современной системы рыночной эко­номики с ее сложными связями и тесной взаимоза­висимостью отдельных сфер.

Особое место государственное финансовое регулирование занимает в странах, находящихся в процессе перехода к рыночной экономике, играя не только регулирующую, но и системообразующую роль. Преобразование отраслевой и региональной структур, создание нового народнохозяйственного комплекса, соответствующего российской специфи­ке и требованиям рыночной экономики, вхождение в мировое сообщество невозможно без последова­тельного и целенаправленного регулирования со стороны государства. При этом большое значение придается развитию системы налогообложения, по­строению налоговой системы, адекватной требова­ниям развития национальной экономики.

Наиболее актуальные проблемы современного этапа развития налоговых систем стран с рыночной экономикой состоят в следующем:

1) налоговые системы сложны для налогопла­тельщиков и эффективного управления со стороны налоговых органов, что ведет к росту расходов на налоговое администрирование и расширению мас­штабов уклонения от уплаты налогов;

2) законодательно установленные высокие ставки налогов отрицательно влияют на процесс принятия экономических решений;

3) налогообложение заставляет компании ин­вестировать средства и изменять структуру баланса не по экономическим, а по налоговым причинам;

4) финансирование инвестиций осуществляет­ся за счет заемных, а не собственных средств.

Ограниченность возможностей финансирова­ния государственных расходов через налоги, а так­же стремление к более рациональному использова­нию факторов производства, природных ресурсов в том числе, делают настоятельной необходимость решения этих проблем и в России.

Решение этой задачи во многом определяется состоянием и устойчивостью муниципальных финансов. Кроме того, формы и методы предоставления средств из бюджетов, меха­низмы налогообложения доходов физических лиц могут оказывать активное влияние на социальные процессы в стране, что подтверждают и теоретиче­ские исследования, и мировой опыт.

Совершенствование финансового механизма социальной защиты населения требует осущест­вления комплекса мер, нацеленных на создание эффективной системы социальной помощи, обе­спечение адресности при ее предоставлении. Это позволит не только более полно реализовать прин­цип социальной справедливости, но и повысить эффективность государственных и муниципальных расходов на социальную поддержку граждан РФ.

Кроме того, объективной необходимостью является оценка долгосрочных последствий про­ведения реформ в бюджетно-налоговой сфере как сточки зрения повышения эффективности механиз­мов формирования и использования государствен­ных и муниципальных финансовых ресурсов, так и с позиции их влияния на национальную экономику. Следует обеспечить непротиворечивость целей ре­формы в сфере государственных и муниципальных финансов, теоретических концептуальных подходов к ее проведению и мероприятий по ее реализации.

Однако, несмотря на актуальность, данные про­блемы не находят должного отражения в научных исследованиях и публикациях. В результате отсут­ствует теоретическое обоснование мер по обеспече­нию финансовой стабильности и бюджетной устой­чивости в Российской Федерации, что отрицательно сказывается на качестве принимаемого финансово-бюджетного законодательства, снижает эффектив­ность государственного финансового регулирования социально-экономических процессов.

В этой связи все большее значение приобре­тают разработка и реализация комплекса мер по совершенствованию управления государственны­ми и муниципальными финансами, повышению эффективности государственного финансового воздействия на социально-экономические про­цессы в России в целях обеспечения устойчивого экономического роста и улучшения качества жизни населения Российской Федерации.

Для решения данной задачи необходимо разрабатывать и широко обсуждать перспективы развития муниципальных финансов, оценивать их соответствие современным требованиям развития Российской Федерации, обоснованность выбора направлений и механизмов государственно­го финансового регулирования социально-эконо­мических процессов в условиях проведения широ­комасштабных реформ в нашей стране и высокого уровня ее зависимости от внешних факторов.

К сожалению, реальные мероприятия, в том числе в области уточнения финансово-бюджетного зако­нодательства, говорят о существенном расхождении между целью финансовой политики - обеспечением устойчивого макроэкономического роста и стабиль­ности - и мероприятиями по ее реализации.

В этой связи Финансовая академия при Прави­тельстве РФ считает крайне важным проведение семинара и рассматривает его как один из шагов по решению этих актуальных проблем.

Проведение этого семинара – продолжение доброй и давно сформировавшейся в стенах Финансовой академии традиции обсуждать актуальные финансово-бюджетные проблемы страны. На­учный потенциал участников семинара позволяет провести серьезное исследование теоретических и практических проблем функционирования муниципальных финансов: определить в процессе работы основные приоритеты их развития; обосновать предложения по совершенствованию финансово-бюджетного законодательства, повышению эффективности государственного финансового воздействия на экономику и социальную сферу России.

**4.1. Проблемы взаимоотношений региональных и местных бюджетов**

Выше мы уже отмечали, что в процессе составления и исполнения бюджетов между ними возникает система взаимоотношений виде определенных потоков финансовых средств. Это сферы взаимодействия местных бюджетов и бюджетов субъектаФедерации. Остановимся на этом вопросе подробнее. В соответствии с Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления» межбюджетные отношения местных бюджетов с вышестоящими должны строиться на принципах: взаимной ответственности; применения для всех муниципальных образований единой методологии оценки их финансовых потребностей, учитываю­щей их индивидуальные особенности; выравнивания доходов муници­пальных образований; максимально возможного сокращения встреч­ных финансовых потоков; компенсации местным бюджетам уменьшения их доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых органами государственной власти региональ­ного и федерального уровня; повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов, открытости и гласности межбюджетных отношений.

К средствам межбюджетного регулирования, затрагивающим формирование местных бюджетов, относятся:

- нормативы отчислений от регулирующих доходов;

- дотации и субвенции;

- средства, выделенные из фонда финансовой поддержки;

- средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации.

Принципиально важно следующее, закрепленное в законе поло­жение: если в результате успешной финансово-хозяйственной дея­тельности местных органов власти в текущем финансовом году про­изошло увеличение собственных доходов местных бюджетов, то это не может служить основанием для уменьшения на будущий год нормативов отчислений (в процентах) от регулирующих доходов, а также доли средств, выделяемой данной территории из региональ­ного Фонда финансовой поддержки муниципальных образований (ФФПМО).

Что же представляет собой этот Фонд - необходимый инстру­мент межбюджетного регулирования в пределах каждого субъекта Федерации?

ФФПМО формируется за счет отчислений из федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Федера­ции. Фиксированная формула, с помощью которой осуществляется Межтерриториальное распределение ФФПМО, должна учитывать бедующие факторы: численность населения муниципального образования; долю детей дошкольного и школьного возраста, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения, площадь тер­ритории, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами Муниципального образования, а также другие обстоятельства, определяющие социально-экономические особенности данной территории пределах субъекта Федерации.

Прежде чем принимать решение об оказании финансовой помощь муниципальному образованию, региональные органы власти вправе и должны осуществлять проверку ее целесообразности. Таким образом, чтобы помощь из ФФПМО не превратилась в канал финансирования недостаточно эффективного управления территориями, органы власти субъекта Федерации вправе проверять, какая работа ведется на местах по увеличению доходов местных бюджетов, а также по выполнению законодательства по их расходованию при соблюдении необходимых мер экономии. Когда круг террито­рий, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета региона объективно определен, возникает вопрос о методике распределения средств ФФПМО между территориями - его получателями.

Опыт показывает, что единая методика подобного распределе­ния, равно как и в целом практика межбюджетных отношений внут­ри регионов, пока не сложилась. Существуют отдельные подходы, ведутся поиски наиболее оптимальных решений, соответствующих условиям различных типов регионов России. Проиллюстрируем этот процесс на примере двух достаточно различных субъектов Федера­ции: региона-донора - Липецкой области и дотационного региона - Рязанской области.

В Липецкой области 20 муниципальных образований. В 2002 г. 16 из них являлись дотационными, 2 - самодостаточными, 2 - доно­рами.

Область на протяжении ряда лет является одним из немногих регионов России, не получающих трансферты из федерального бюд­жета и самостоятельно обеспечивающих свои текущие бюджетные расходы. Уровень самообеспеченности области составляет свыше 90%. Хотя ситуация и здесь ежегодно осложняется. Изменения в федеральном налоговом и бюджетном законодательстве привели, как и в других областях, к перераспределению налоговых доходов в пользу федерального центра при сохранении расходных полномочий территории. Кроме того, в результате продолжающейся налоговой реформы, направленной на уменьшение налоговой нагрузки на това­ропроизводителей, поступления в бюджет от оборотных налогов, в частности, налога на пользователей автодорог и налога на содер­жание жилфонда и объектов социально-культурной сферы, за 2 года уменьшились в этой области более чем на 1,7 млрд. руб.

Для территориального бюджета характерна высокая степень зави­симости от нормативов распределения федеральных налогов и сборов. Доля регулирующих налогов и сборов увеличилась с 61% в 1997 г. до 74% в 2001 г. В 2002 г. из общего объема налоговых и другихобязательных платежей, мобилизуемых в бюджеты всех уровней на территории Липецкой области, 30% направляются в федеральный бюджет, 36% - в областной и 34% - в местные бюджеты. Если в лом область - донор, то на внутрирегиональном уровне явно даются недостаточные темпы развития собственной налоговой местных бюджетов. Большинство из них, как было сказано выше, являются дотационными, причем в бюджетах ряда районов перераспределения из областного бюджета достигают 80%. Финансовой помощи муниципальным образованиям в структуре расходов областного бюджета увеличивается и достигает четверти всех расходов. Порядок построения межбюджетных отношений следующий:

1) рассчитывается минимально необходимый размер средств бюджетов муниципальных образований;

2) устанавливаются доли отчислений от федеральных и регио­нальных налогов, оставляемых на местах;

3) после этого отдельным районам в случае нехватки средств выделяются субвенции;

4) если и после этого у кого-то не хватает доходов на покрытие минимальных потребностей - выделяются дотации;

5) в случае передачи полномочий на нижестоящий уровень осу­ществляется финансовое сопровождение.

Рассмотрим этот механизм внутрирегионального финансового ре­гулирования подробнее.

1. Анализируются составляющие, учитываемые при расчете минимального размера средств бюджетов муниципальных образований. Расчет ведется методом так называемого прямого счета:

а) уровень оплаты населением услуг по содержанию и ремонту жилья, коммунальных услуг в домах муниципального и обществен­ного фонда составляет 50% (по стране в 2002 г.- 90%). При этом если уровень расходов в совокупном доходе семьи превышает 10%, то выделяется субсидия;

б) нормы расходов на питание: по детским дошкольным учреждениям - 15 руб. на одного ре­бенка в сутки, по школам-интернатам, детским садам - 44 руб.; ком­пенсация на питание учащихся образовательных школ, студентов учебных заведений профессионального образования - 5 руб. на од­ного учащегося в сутки; по учреждениям здравоохранения районов - 27 руб.; на бесплатный отпуск продуктов питания детям первых двух лет жизни -100 руб. на одного ребенка в месяц;

в) нормы расходов на приобретение медикаментов и перевязоч­ных средств по учреждениям здравоохранения районов - 33 руб. на койку в день.

Таким образом, с учетом численности соответствующих катего­рии населения - потребителей бюджетных услуг прямым счетом устанавливается минимальная величина бюджета муниципального об­разования.

2. Доли некоторых федеральных и ряд региональных налогов 2002 г. полностью передавались в муниципальные образования. Причем здесь присутствуют две составляющие:

а) доли федеральных налогов, закрепленных за бюджетами районов и городов на постоянной основе (в соответствии с Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления»);

б) Дополнительные отчисления.

В результате практически все федеральные и региональные налоги (в пределах доли территориальных бюджетов в целом) остаются.

3. В бюджетах муниципальных образований. Однако и после этого в большинстве районов (в 16) средств не хватало. Поэтому дополнительно было выделено 690 млн. руб. в виде субвенций на зарплату, питание, медикаменты, поддержку средств мас­совой информации.

4. Помимо этого, 8 муниципальным образованиям было выделено еще 73 млн. руб. дотаций на бюджетное выравнивание. Тем са­мым завершился процесс построения непосредственных межбюджет­ных взаимоотношений в Липецкой области.

5. Кроме того, в 2002 г. из областного бюджета в бюджеты муниципальных образований переданы два вида государственных пол­номочий:

«Об органах записи актов гражданского состояния Липецкой об­ласти и наделении органов местного самоуправления государствен­ными полномочиями по их образованию и деятельности»;

«О наделении органов местного самоуправления государственны­ми полномочиями Липецкой области в сфере архивного дела».

На это дополнительно в бюджеты районов и городов Липецкой области направлено 13,5 млн. руб.

Теперь рассмотрим некоторые особенности межбюджетных отно­шений в 2003 г. на примере Рязанской области, которая на протя­жении последних лет является дотационным регионом Федерации. Доходы местных бюджетов (как и областного) рассчитывались на основании прогноза экономических показателей в разрезе как от­дельных муниципальных образований, так и отраслей экономики, доходных источников по видам налогов и неналоговых поступлений. При формировании расходов учитывались предстоящая индекса­ция заработной платы работникам бюджетной сферы с 1 октября 2003 г. в 1,33 раза (по решению правительства РФ) и увеличение раз­мера средств на оплату за топливно-энергетические ресурсы в 1,4 раза. Размер других текущих расходов был оставлен на уровне предшест­вующего 2002 года.

Порядок распределения средств между областным и местными бюджетами примерно такой же, как и в Липецкой области. Проекти­руемые на плановый год расходы местных бюджетов сопоставлялись с оценкой доходов. При превышении расходов над доходами муниципальному образованию выделялись отчисления от регулирующих доходов. В случае их недостаточности предоставлялась соответствующая компенсирующая дотация. При этом объем ресурсов, распределяем в соответствии с проектом бюджета области между местными бюджетами, включал все средства бюджетного регулирования (не только Дотации, но и средства, передаваемые на местный уровень через отчисления от регулирующих налогов).

Принципиальное отличие Липецкой области состоит в том, практически вся финансовая помощь муниципальным образованиям (в Рязанской области составляет 1,23 млрд. руб.) зависит от поступления финансовой помощи из федерального бюджета, примерно равной сумме помощи области муниципальным образованиям. Однако слово «помощь», возможно, здесь не совсем уместно. Дело в том, что если из Липецкой области в 2002 г. фе­деральный бюджет «забирал» лишь 30% собранных налогов и сбо­ров, то из Рязанской - около 70%. В этих условиях межбюджетные отношения внутри Рязанской области не являются свободными, Они лишь продолжение аналогичных отношений между вышестоя­щими уровнями власти. Как там договорятся, так внизу и полу­чится.

Следует отметить, что это является следствием различий в струк­туре производительных сил, расположенных на той или иной терри­тории. В результате, если в целом по России в 2001 г. 50% налогов, собираемых в регионах, поступило в федеральный бюджет, то по области Центрального федерального округа - 55,8%, в Белгородской области - 42, в Тверской - 53,2, в Орловской - 55, в Ярослав­ской - 60,5%.

Другими словами, в вопросе межбюджетных отношений всех уровней Рязанская область полностью лишена самостоятельности. Тем не менее, и здесь стараются максимально оптимизировать фи­нансовое состояние и областного, и местных бюджетов.

Практически по всем федеральным налогам фактические доли от них выше, чем определено Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в РФ».

Фонд финансовой поддержки муниципальных образований на 2003 г. в областном бюджете Рязанской области был установлен в размере 1,21 млрд. руб.

В 2002 г. была продолжена работа по обеспечению расходных полномочий, связанных с реализацией Федерального закона «О со­циальной защите инвалидов в Российской Федерации», с учетом фактической численности получателей льгот в каждом муниципаль­ном образовании и суммы расходов исходя из федеральных стандар­тов на одного получателя средств. В соответствии с принципами, Установленными при создании федерального Фонда компенсаций, в бюджеты муниципальных образований переданы средства в виде Целевой финансовой помощи (субсидии) в сумме 65,7 млн. руб. в расчете на 2003 г. независимо от их бюджетной обеспеченности для Финансирования социальных обязательств, возложенных на муници­пальные бюджеты в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». При установлении межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне, в том числе при расчете сумм финансовой помощи муниципальным образованиям из Фонда финансовой поддержки муниципальных образований и норматива отчислений от регулирующих налоги определены расходы на реализацию положений Федерального закона «О ветеранах» в размерах, предусмотренных в местных бюджетах.

В ходе исследования первоначально 87,3% доходов концен­трируется в областном бюджете и лишь 12,7% - в 29 местных, но после проведения межбюджетного регулирования картина прин­ципиально меняется. В областном бюджете сумма поступлений уменьшается до 31,7%, а в местных бюджетах - увеличивается до 58,3%. Из 29 муниципальных образований Рязанской области 27 - дотационные и лишь два - самодостаточны.

Некоторые регионы пытаются найти другие подходы в системе межбюджетных отношений рассматриваемого уровня. Так, в Сверд­ловской области законом утверждена система нормативов минималь­ной бюджетной обеспеченности для определения расходов областно­го бюджета и бюджетов муниципальных образований. В этих норма­тивах учтены- социальные нормы жилья, нормы потребления электроэнергии и газа (в пределах которых предоставляются льготы по оплате), социальные нормы обеспеченности населения услугами учреждений культуры и искусства, образования и здравоохранения, реабилитационных центров, центров социальной помощи на дому, а также минимальные нормы бюджетной обеспеченности по расходам на содержание органов муниципального образования, строительства и архитектуры, охраны окружающей среды и т. д. В дальнейшем все эти нормы и нормативы индексируются в соответствии с прогнози­руемыми темпами инфляции и состоянием доходов бюджета области. Исходя из этого определяются пути и конкретные размеры межбюджетных отношений в данном регионе.

Есть еще один важнейший аспект проблемы: практика регио­нальной финансовой политики показывает невозможность эффек­тивно управлять финансами региона, делая ставку в основном лишь на поиск более рационального механизма их распределения и ис­пользования. Основная задача в области стабилизации региональных Финансов - постоянно осуществлять меры, обеспечивающие улучше­ние финансового положения производителей и растущую наполняе­мость бюджетов на основе поддержки и развития производства, наращивания инвестиций и создания новых рабочих мест.

Только выработка эффективных стимулов в этом направлении, прежде всего на уровне регионов и муниципальных образований, делает реальной задачу преодоления тенденций депрессивности и отсталости в социально-экономическом развитии территорий, создаст предпосылки для эффективного проведения политики бюджетного выравнивания, перехода территорий на путь самообеспеченности самодостаточности - как в общеэкономическом, так и в социальном аспектах.

**4.2. Финансовые проблемы местного самоуправления**

Заботы и долги. В отличие от других стран, в которых развито местное самоуправление, в России большая доля расходов местных (городских, районных, поселковых) бюджетов идет на содержание и дотации коммунальному хозяйству (до 30% всех трат), и содержание социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, детские дома и дома престарелых и т. п.) – 55-60% всех расходов. Только 10-15% уходит на зарплату муниципальным служащим (местным чиновникам, врачам, учителям, дворникам ЖЭУ и т. д.). Для сравнения: в странах Западной Европы 70-80% расходов муниципалитетов уходит на зарплаты и 20-30% - на финансирование муниципального хозяйства.

Все эти расходы непосильным грузом ложатся на местные власти. Главы городов и поселков мечутся между чиновниками краевых и областных администраций, выпрашивая у них деньги на покрытие громадных дефицитов местных бюджетов; ведут переговоры с директорами региональных подразделений РАО ЕЭС России и поставщиками угля и мазута, упрашивая первых не отключать от тепла и света жилые кварталы, а вторых – поставить необходимое для обогрева и освещения населенных пунктов топливо в долг (так как денег нет, а людей нельзя оставлять без тепла и свет); объясняются с разгневанными водителями муниципальных автобусов, которые не получаются зарплату и не имеют денег на покупку бензина, и слесарями – сантехниками и ЖЭКов, коим бюджет платит гроши (к тому же нерегулярно и в последнюю очередь); пытаются найти компромисс между главврачами муниципальных больниц, у которых нет средств даже на бинты и шприцы, и директорами школ, у которых нет средств даже на покупку мела и зарплату уборщицам.

Груз разнообразных и насущных расходов, лежащий на российских муниципалитетах, и хронический дефицит их бюджетов привели в 90-е годы к колоссальному росту кредиторской задолженности органов местного самоуправления. В России есть города, счет долгов которых идет на миллиарды рублей и сопоставим с их годовыми бюджетами. При этом в отличие от России, имеющей долги прежде всего перед иностранными государствами и частными банками (так называемыми Парижским и Лондонским клубами), и субъектов Федерации, набравших кредиты у российских коммерческих банков, муниципалитеты большую долю своих долгов имеют перед энергетиками, угольщиками, газовиками, связистами, водоканалами, то есть перед теми, у кого они последние годы правдами и неправдами получали ресурсы и услуги без полной оплаты, с кем проводили умопомрачительные и разорительные взаимозачеты, с кем занимались причудливым бартером (типа «долги за земельные участки»).

Общая сумма задолженности органов местного самоуправления неизвестна (что само по себе говорит о недопонимании обществом и государством остроты и существа проблемы). Ясно только, что она колоссальна. Курс государства и естественных монополистов на ужесточение платежной дисциплины и взыскание старых долгов, отчетливо проявившийся в 2000 году, резко усугубил положение муниципалитетов. Доля средств, идущих на дотации коммунальному хозяйству, резко возросла (свою роль сыграл, конечно, и резкий рост цен на энергоносители). Там, где возврата долгов требовали особенно жестко, а денег оказалось особенно мало, подготовиться к зиме не удалось, а дома часами и сутками стоят без тепла и света. Например, в Приморье или на Камчатке.

Другие «расходные полномочия». «Естественные» расходы городов, районов и поселков обширны и обременительны. Местные власти не в состоянии сами справиться с их тяжестью. Однако есть ещё нечто, не имеющее отношения к природе местного самоуправления, но, тем не менее, вмененное ему для неукоснительного исполнения.

Поясню, что имеется в виду. Если ваш сосед, живущий за стенкой, работает в милиции (прокуратуре, суде, налоговой полиции, ФСБ и тому подобное – всё равно), то за квартиру, свет, тепло, телефон и другие коммунальные услуги он платит только 50%. В метро, автобусе, троллейбусе и трамвае он едет по удостоверению – бесплатно. Вполне вероятно, что он имеет также право на внеочередное получение муниципального жилья.

В крупных и даже средних городах России счет федеральных чиновников и служащих, имеющих подобные права и льготы, идет на десятки и сотни тысяч. Впрочем, они есть практически в каждом населенном пункте России.

Кроме того, среди нас немало инвалидов, ветеранов, чернобыльцев, афганцев, вынужденных переселенцев и беженцев, переселенцев с Крайнего Севера. Все они также имеют различные права и льготы, которые обязаны обеспечить органы местного самоуправления.

Федеральные законы, на основании которых предоставляются все перечисленные права и льготы, появились на свет главным образом в 1993-95 годах. В этот период законодатель думал только о содержании льгот в их объеме. И писал просто и бесхитростно: «квартплата - 50%, плата за телефон - 50%, проезд в общественном транспорте - бесплатно, в течении трех месяцев по месту жительства местные органы власти обязаны предоставить жильё» и так далее. Меньше всего тогда думали о том, кто за все это будет платить. Вот и возникла масса вопросов. Кто будет возмещать энергетикам недостающие 50% оплаты за свет? Или коммунальщикам за содержание и покупку труб и вентилей? Или теплосетям за тепло и горячую воду? Или городскому транспорту за бесплатную перевозку многих тысяч пассажиров в течение многих лет? А ветерану причины неисполнения федерального закона «О ветеранах»?

Жизнь и закон распорядились так, что за все это отвечают органы местного самоуправления. Иначе это называется «передачей с федерального и субфедерального уровней государственной власти расходных полномочий на уровень органов местного самоуправления». По жизни же получается большая несправедливость и неразбериха, так как полномочия верху вниз передаются, а деньги - нет. Граждане требуют (совершенно законно и справедливо) реализации своих прав, в том числе в судах. Граждане выигрывают дела, а платят за все опять же органы местного самоуправления. Чиновники, получающие зарплату из федерального бюджета, пользуются всеми услугами городских служб на льготных условиях, но вплоть до начала 2001 года никто и никогда не возмещал муниципалитетам эти расходы.

Бюджетная система в России чрезвычайно запутана. И если между Москвой и регионами противоречия худо-бедно удалось урегулировать с помощью Бюджетного кодекса и ежегодных законов о национальном бюджете, то внутри субъектов Федерации царит хаос. Каждый регион выстраивает систему отношений с местными бюджетами по-своему, часто исходя из политических соображений. Так что «расходные полномочия», вменяемые местному самоуправлению, формируются своим чередом, а доходы местных бюджетов - своим. И связи между двумя этими процессами нет никакой.

На этом примере можно видеть слабость и общую фантастичность современного российского законодательства. Ведь в соответствии с основополагающим федеральным законом «Об общих принципах местного самоуправления» (вступившим в силу 28 августа 1995 года) ситуация, при которой на места передаются обязательства государства перед гражданами, и при этом никто не заботится о передаче соответствующих ресурсов, принципиально исключается.

В статье 6, п.4 названного закона читаем: «Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых ресурсов». В статье 36, п.3 того же закона имеется следующее обязательное требование к структуре местных бюджетов: «…в доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации».

А для того, чтобы ни у кого не оставалось сомнений на сей счет, закон гласит:

1. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах Российской Федерации.(Разумеется, вы можете перелистать вперед и назад весь федеральный бюджет за любой год и всякий первый попавши под ругу региональный бюджет, и не найти ничего похожего на то, что требует закон).

2. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникающих в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются в пределах переданных им в качестве компенсации средств (ст. 38). Право, читая эти строки, думается, что авторы закона были очень наивными людьми! Полномочия и доходы местного самоуправления пересматриваются ежегодно, а то и чаще. Само собой, никто при этом и не думает давать за это какую-нибудь компенсацию. Что же касается выполнения обязательства «в пределах переданных им средств», то попробуйте докажите в суде, что гражданин не получил положенного из-за нарушения закона о местном самоуправлении в части передачи средств вслед за обязательствами. Особенно, если истец - молодой судья, а предмет иска - немедленное выделение квартиры (реальных примеров - сколько угодно). Ответчик - орган местного самоуправления проигрывает в подобных ситуациях 99 судебных разбирательств из 100.

Благие пожелания закона за пять лет его существования так и не были реализованы. Более того, все эксперты по развитию местного самоуправления в России едины в том, что год от года бюджетно-финансовое положение муниципалитетов усугубляется. Объем «расходных полномочий» непрерывно растет, а доходы местных бюджетов – неуклонно сокращаются.

«Тающие доходы». Все последние годы доходы местных бюджетов стремительно падают. Только за период 1992-96 годов их доля в консолидированном бюджете страны уменьшилась с 27,6 до 21,4%.

«Виновниками» этого процесса являются федеральные и региональные власти. Первые при принятии всякого значимого акта в бюджетной и налоговой сфере (вроде Налогового или Бюджетного кодексов РФ) кажется, просто забывают о существовании местного самоуправления и его многочисленных проблем. Вторые стремятся просто «держать и не пускать» местную власть, выбираемую народом и перед ним ответственную. Межбюджетные отношения становятся основным средством политического контроля глав регионов над местным самоуправлением.

Основу доходов местных бюджетов составляют отчисления (постоянно меняющиеся год от года) от налога на прибыль предприятий, подоходного налога на физических лиц, акцизов, платежей за пользование природными ресурсами, налога с продаж, на вменённый доход и нескольких других. Большинство из них являются федеральными или региональными, и влиять на их ставки и долю отчислений местные власти не могут.

Что же касается собственно местных налогов, то ещё ранее, при принятии первой части Налогового кодекса, были отменены сразу 13(!) местных налогов. Остается только три собственно местных налога (на рекламу, на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы), которые дадут не большие 2-3% доходов муниципальных бюджетов. К этому следует добавить, что введение нового регионального налога на недвижимость вместо местных налогов на имущество физических лиц и на землю ещё больше обескровит местных бюджеты.

2001 год был ознаменован очередным сокращением доходов местных бюджетов. Произошло это в связи с принятием второй части Налогового Кодекса России, который отменяет ключевой для муниципалитета в местный налог на содержание жилищно-социальной сферы (1,5% с оборота предприятий), централизации в федеральном бюджете всего НДС, введения «плоской» шкалы подоходного налога. В целом сокращение собственных доходов муниципальных бюджетов составила не более 26 млрд. руб. (или почти 10%).

Как можно убедиться, ни о какой финансовой самостоятельности органов местного самоуправления не может идти и речи. Они полностью зависят от решений федеральных и региональных органов власти и от отчислений от налогов, дотаций и субвенций, которые они получают сверху. Некоторое исключение составляют только два-три десятка крупных республиканцев, краевых и областных центров, где собственные доходы позволяют формировать более или менее сбалансированные бюджеты. Но они не определяют общей картины (напомним, что в России на 2001 год было 12215 муниципальных образований).

В результате такой бюджетной системы подавляющее большинство российских органов местного самоуправления в состоянии самостоятельно сформировать не более 30% своих доходов, а остальные 70% получает в виде отчислений и дотаций, определяемых органами государственной власти субъектов Федерации.

Два пути.Сегодня многие чиновники и эксперты активно заговорили о «неудачном эксперименте» с созданием в России института местного самоуправления, об «ошибочном» отделении местного самоуправления от государственной власти в действующей Конституции 1993 года. Сильны настроения «достроить» «вертикаль власти» до самого нижнего этажа, вернуться к практике назначения руководителей городов, районов и поселков вышестоящими начальниками. На нынешние муниципалитеты списываются все неприятности с электричеством и теплом, низкий уровень медицинских и образовательных услуг и так далее.

Думается, что эти обвинения чаще всего несправедливы. Органы местного самоуправления умудрялись все эти годы нести практически непосильную для них нагрузку, будучи обременены множеством своих и чужих обязательств и при этом, не имея даже самых минимальных средств для их выполнения. Остается вторая альтернатива – укрепление и развитие местного самоуправления.

Местное самоуправление - самый близкий к людям и самый доступный для их непосредственного контроля уровень власти. Там лучше всего видны наиболее эффективные направления распоряжения ограниченными средствами. Наконец, на этом уровне власти труднее всего украсть общественные деньги. Только на местном уровне рождается сильное устойчивое гражданское общество. Отказ от демократии и самоуправления на самом массовом и близком к гражданам уровне власти имел бы драматические последствия для будущего России.

Ясное разграничение расходных полномочий между уровнями власти на годы вперед. Закрепление за местными бюджетами отдельных налогов, достаточных для формирования их доходов в размере не менее 70% от объёма минимальных расходных полномочий. Полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации на местный уровень. Увеличение доли доходов (и, прежде всего собственных) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны не менее чем до 25%. Таковы самые первые и самые важные шаги, которые необходимо предпринять на этом пути. Такая реформа вне всяких сомнений привела бы в течение ряда лет к реальному улучшению условий жизни наших людей, повышению качества общественных услуг, укреплению традиций политической демократии и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, местное самоуправление - самый близкий к людям и самый доступный для их непосредственного контроля уровень власти. Там лучше всего видны наиболее эффективные направления распоряжения ограниченными средствами. Наконец, на этом уровне власти труднее всего украсть общественные деньги. Только на местном уровне рождается сильное устойчивое гражданское общество.

Отказ от демократии и самоуправления на самом массовом и близком к гражданам уровне власти имел бы драматические последствия для будущего России.

Финансово-экономическая самостоятельность, а, следовательно, и самостоятельность вообще, местного самоуправления может быть обеспечена только в случае наличия достаточных средств для покрытия, как минимум, обязательных расходов местных бюджетов, а также при условии возможности долговременного финансового планирования.

Для создания условий для нормальной работы системы муниципальных финансов следует пересмотреть подходы к формированию и исполнению местных бюджетов.

Необходимо:

- обеспечить четкое раз­деление муниципальных расходов на текущие и связанные с развитием муниципалитетов;

- каж­дой категории расходов должны соответствовать дос­таточные доходы.

Институт местного самоуправления нужно укреп­лять и развивать не только ввиду его необходимости для оперативного и качественного решения локаль­ных проблем и в частности проблем социального раз­вития, но и по причине его крайней полезности для государственного строительства в целом - как проти­вовеса центробежным устремлением регионов. Задача первостепенной важности - добиться формирования полноценных органов местного самоуправления повсе­местно на всей территории России.

Только в результате осуществления всех этих мер может быть выстроена сложная система взаимного сба­лансированного контроля региональных и местных ор­ганов власти, способствующая стабилизации всего госу­дарственного организма Российской Федерации.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Одобрена постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. №584.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнения­ми на 1 февраля 2002 г.). М.: ООО «Витрем», 2002.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнения­ ми на 1 февраля 2002 г.). М.: ООО «Витрем», 2002.
4. Федоткин В.Н. Финансово-бюджетные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Рязань: РГРТА, 2001.

5. Астапов К.Л. Методы учета доходов и расходов федерального и регионального бюджетов // Финансы №5. 2002. С. 9-12.

6. Бухвалъд Е.М., Игудин А. Г. Межбюджетное регулирование в России: время альтернатив бюджетного федерализма // Федерализм №4. 2000.

7. Горегляд В. Формирование современной модели бюджетного федерализма в России: вопросы методологии // Федерализм №1. 2002.

8. Кудрин А.Л. Бюджет-2002 - сбалансированный и реалистичный // Финансы №1. 2002. С. 3-6.

9. Поляк Г.Б. Финансовые проблемы развития регионов // Финансы №9. 2002. С. 14-17.

10. Игонина Л.Л. Принципы организации муниципальных финансов // Финансы №8. 2003. С. 15-19.

11. Гришин В.И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения // Финансы №4. 2005.С. 50-55.

12. Маркина Е.В. Проблемы и перспективы развития государственных и муниципальных финансов // Финансы и кредит № 6. 2005. С. 2-4.

13. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. проф. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 527 с.

14. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2002. – 687 с.

15. Кынина Н.А. Теоретические основы муниципальных финансов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях №7. 2004. С. 28-32.

16. Едронова В.Н., Кавинов А.А. Проблемы повышения устойчивости региональных финансовых систем // Финансы и кредит №15. 2005. С. 2-7.