**Реферат**

### **по теме: «Финансово-экономические основы местного самоуправления».**

|  |
| --- |
| План |
| Вступительная часть |
| Учебные вопросы: |
| 1. Понятие и сущность финансово-экономических основ |
| 2. Местные финансы. |
| Заключительная часть |

**ВВЕДЕНИЕ**

Существование и развитие муниципальных правовых отношений не представляется возможным при отсутствии экономической основы, хотя нормы законодательства прямо и не требуют этого. Однако, как верно заметила Л.Ф. Болтенкова, «без денег нет власти, без бюджета и собственности нет самостоятельности...».

Осуществление муниципальной власти обусловливается, с одной стороны, наибольшей близостью к источнику власти (населению муниципального образования), а с другой — нижестоящим положением по сравнению с другими уровнями власти (федеральным и субъектов Федерации), что мы уже рассматривали в предыдущих главах. Эти условия в сочетании с неизжитыми элементами (включая правосознание) административно-командной экономики предопределяют понимание местного самоуправления как «подзаконного» (зависимого) уровня власти. И, как следствие, финансово-экономическое неравенство в отношениях с субъектами Федерации и самой Федерацией. Тогда как сама природа местного самоуправления подразумевает значительную экономическую самостоятельность этого демократического института, посредством которого население решает вопросы местного значения (по собственному усмотрению и под свою ответственность). Поэтому очень важным представляется правильное определение содержания финансово-экономических основ местного самоуправления, а также четкое правовое закрепление всех их элементов и механизмов взаимодействия между ними.

При этом необходимо учитывать, что именно на местном уровне непосредственно реализуется значительная часть конституционных прав и свобод граждан и предоставляются основные социальные блага, гарантируемые государством (см. главу «Социальные основы местного самоуправления»). Как указано в ст. 7 Конституции РФ, «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». То есть обеспечение бюджетно-финансовой самостоятельности местного самоуправления есть, в том числе и необходимое условие для выполнения конституционных гарантий равенства прав всех граждан на получение стандартного набора социальных благ вне зависимости от территории их проживания.

**Вопрос 1. Понятие и сущность финансово-экономических основ**

Содержание финансово-экономических основ местного самоуправления можно определить через совокупность нижеследующих принципов.

**Принцип субсидиарности**

Один из основных, один из важнейших принципов организации власти в демократических развитых странах (в частности, странах Европейского Союза). Являет собой форму выражения децентрализации публичной власти, баланса интересов, полномочий и ресурсов различных уровней публичной власти государства. Может быть рассмотрен в двух аспектах.

А. Вертикальное распределение полномочий между властными уровнями должно быть основано на максимальной близости источника соответствующей потребности и органа определенного уровня власти, удовлетворяющего эту потребность.

При этом п. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления гласит, что «осуществление публичных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам».

Например, потребности населения в благоустройстве территории города могут быть наилучшим образом удовлетворены именно муниципальными органами, которые в силу собственного каждодневного столкновения с ними должны лучше кого бы то ни было использовать имеющиеся возможности для решения поставленных задач.

Б. Самостоятельность каждого властного уровня в реализации собственных полномочий, недопустимость произвольного вмешательства в деятельность друг друга.

Относительно местного самоуправления в Хартии это излагается как «полнота и исключительность полномочий органов местного самоуправления».

Данные положения реализуются через четкое и максимально полное законодательное разграничение предметов ведения между уровнями власти в государстве, при этом органы власти, как правило, вправе разрешать вопросы, только прямо отнесенные к их компетенции законом. Жесткое разграничение компетенции позволяет определить так называемые «расходные полномочия» и соответствующие им доходные источники каждого из властных уровней.

Одновременно законодательно устанавливается порядок контроля за деятельностью соответствующих органов власти, привлечения к ответственности должностных лиц данных органов, механизм рассмотрения споров между органами власти различных уровней.

В то же время такой контроль не может препятствовать нормальной деятельности органов власти (любого уровня) и должен основываться на таких демократических элементах, как возможность обжалования решений контролирующих органов, объективного судебного рассмотрения спорных вопросов, обнародования решений, непосредственно затрагивающих права и свободы граждан.

В отношении местного самоуправления необходимо учитывать достаточную самостоятельность муниципального уровня власти. Так, при определении предметов ведения местного самоуправления закон позволяет муниципальным образованиям принимать к своему ведению иные вопросы (помимо перечня, определенного законом), если они не исключены из их ведения специальным актом и не являются компетенцией другого муниципального образования или властного уровня. Однако реализация таких полномочий уже не обеспечивается государством, а осуществляется за счет собственных средств местного самоуправления.

Таким образом, принцип субсидиарности позволяет одновременно экономить средства и ресурсы, повышая эффективность решения государственных задач, а также дает возможность органам власти исполнять свои полномочия в непосредственном контакте с населением, на основе четкого понимания имеющихся проблем, достигать гласности действий органов и должностных лиц, привлекать население к реальному участию в делах государства.

**Принцип достаточности (соразмерности)[[1]](#footnote-1)**

Данный принцип непосредственно вытекает из принципа субсидиарности, раскрывает его правовую природу в отношении финансово-экономической основы местного самоуправления и должен обязательно соблюдаться при правовом установлении объема полномочий и средств органов местного самоуправления.

«Средства, предоставляемые в распоряжение органов власти определенных уровней, должны соответствовать объему возложенных на них полномочий», или в дословном изложении Хартии: «финансовые ресурсы местных властей должны быть соразмерны полномочиям, предоставляемым им Конституцией или законом». Из данного принципа мы можем извлечь следующее:

A. Органы местного самоуправления должны располагать собственными финансовыми ресурсами.

Б. Объем предоставляемых ресурсов должен позволять свободно распоряжаться ими при осуществлении собственных полномочий.

B. Ресурсы должны быть соразмерны указанным полномочиям.

Следует учитывать, что принцип соразмерности может быть соблюден только при четком и достаточно жестком разграничении полномочий между всеми уровнями власти.

**Принцип взаимодополняемости (соотношения, соответствия)**

«Каждый дополнительный объем полномочий (в том числе делегирование полномочий) на нижестоящий уровень должен сопровождаться передачей данному уровню власти ресурсов, необходимых для их выполнения».

Опять же проистекает из предыдущего принципа. Ведь каким бы ни было жестким закрепление полномочий за каждым из властных уровней, изменение общественных отношений (которое неизбежно и необходимо) обязательно влечет и перераспределение полномочий между властями. Однако подобное перераспределение не должно ущемлять финансовую самостоятельность наделяемого дополнительными полномочиями уровня власти и препятствовать нормальной их реализации. Таким образом, сохраняется необходимый баланс между полномочиями и ресурсами, необходимыми для их осуществления. При этом следует исходить из «разумного соотношения между заданной целью и используемыми средствами». Одним из условий реализации данного принципа также является то, что объем передаваемых средств должен быть эквивалентен сумме средств, которая была бы потрачена на выполнение передаваемых полномочий отчуждающим их властным уровнем. В связи с этим Европейская хартия местного самоуправления закрепляет, что «передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи...»[[2]](#footnote-2).

Однако зачастую в сфере указанных отношений рождаются политические конфликты между властными органами, особенно в федеративных государствах, когда власть осуществляется на трех 679 уровнях, каким является и Россия. Поэтому является достаточно важным закрепление данного принципа нормами федерального законодательства, а также предоставление следующих гарантий:

А. Право на получение компенсаций, определяемых как соответствующие или адекватные.

Б. Право на оспаривание (в том числе в судебном порядке) соответствующих решений о передаче полномочий.

**Принцип транспарентности**

Предполагает активное взаимодействие между властями, проведение необходимых согласований и консультаций, достижение предварительных договоренностей по поводу исполнения тех или иных полномочий. Траспарентность подразумевает обязательность проведения переговоров по вопросам перераспределения властных полномочий и ресурсов для их выполнения и осуществление такого распределения на основе объективных критериев, при учете всех позиций. Реализация принципа транспарентности предполагает закрепление в законодательстве права на проведение консультаций, а возможно, и определенных механизмов согласования тех или иных решений. Так, в Европейской хартии местного самоуправления установлено, что «необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся» (п. 4 ст. 6). А также, что «порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления» (п. 6 ст. 9).

В любом государстве должно быть обеспечено единство правового, экономического, социального пространства. Это предполагает согласованные и взаимообусловленные действия всех уровней власти для обеспечения, в первую очередь, максимального равенства условий реализации конституционных прав граждан на территории всей страны. С одной стороны, здесь необходима координация усилий и взаимная ответственность властных субъектов, а с другой — подобное взаимодействие не должно ущемлять самостоятельности органов власти различных уровней. Поэтому представляется верным установление законодательных условий и пределов договорного регулирования в данном случае.

Реализация рассмотренных принципов, на наш взгляд, должна обеспечиваться совокупностью правовых механизмов, закрепляемых в нормах внутреннего законодательства. Ибо перечисленные принципы носят зачастую политический характер, поэтому их эффективное действие зависит в значительной степени от того, насколько четко прописаны в законодательстве рассматриваемые положения.

К таким правовым механизмам в отношении местного самоуправления следует отнести:

— наделение правом самостоятельно разрабатывать, утверждать и исполнять местный бюджет;

— наличие собственных доходов (местные налоги и сборы, закрепляемые на постоянной основе), составляющих не менее 70 % минимального бюджета муниципального образования;

— наделение муниципальной собственностью (включая собственность на природные ресурсы муниципального образования) иправом свободного владения, пользования и распоряжения ею;

— достаточность предоставляемых финансовых ресурсов для осуществления собственных полномочий;

— самостоятельность в определении направлений использования бюджетных и иных средств;

— запрет на изъятие свободных остатков средств местных бюджетов;

— гарантии возмещения ущерба (компенсаций) в связи с принятием государственными органами отдельных решений, увеличивающих расходы или уменьшающих доходы местных бюджетов;

— недопустимость возложения на органы местного самоуправления дополнительных полномочий без соответствующего финансового и материального обеспечения;

— судебная защита финансовых и бюджетных прав муниципальных образований;

— финансовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Далее мы рассмотрим реализацию вышеуказанных принципов рамках законодательства России.

Анализ содержания финансово-экономических правовых основ через принципы их формирования позволяет дать их определение. Следует отметить, что основное различие в мнениях относительно определения финансово-экономических основ местного самоуправления заключается в выделении самостоятельных понятий финансовых и экономических основ либо в формулировании единого понятия. Некоторые ученые выделяют понятие финансовых основ как самостоятельный институт муниципального права, нацеленный на регулирование формирования финансовых ресурсов местного самоуправления и управления ими (Ковешников Е.М.[[3]](#footnote-3), Постовой Н.В.[[4]](#footnote-4)). Другие, наоборот, рассматривают единое понятие экономических основ, включающее в себя регулирование всех составляющих муниципальной собственности, в том числе финансов.

Однако, по общему мнению, понятие «финансовых» основ значительно уже, чем «экономических», первое — составная часть второго, они соотносятся как частное и целое, взаимосвязаны и взаимозависимы.

Данная точка зрения воспринята и законодателем при принятии нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации». Прежний закон включал главу 5 под названием «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», имеющую отдельную статью «Экономическая основа местного самоуправления» и статьи, посвященные регулированию вопросов местных финансов. Более того, финансовые основы регулировались отдельным федеральным законом, который утратил силу в связи с принятием Федерального закона 2003г. Глава 8 нового Закона имеет название «Экономическая основа местного самоуправления» и регулирует в том числе местные финансы.

В то же время, выделяя в понятии экономических основ финансовую составляющую, мы подчеркиваем ее особую значимость и необходимость для существования и жизнедеятельности местного самоуправления.

Следует заметить, что помимо указанных существуют иные различия в определении понятия финансово-экономических основ. Например, Кутафин О.Е., Фадеев В.И. определяют финансово-экономические основы местного самоуправления как институт муниципального права через совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих соответствующие общественные отношения[[5]](#footnote-5).

По мнению других авторов, под финансово-экономической основой следует понимать совокупность регулируемых нормами права общественных отношений.

Мы полагаем более целесообразным рассматривать понятие финансово-экономических правовых основ, что позволяет однозначно отнести их к институту муниципального права и определять в контексте правового регулирования соответствующих отношений. Кроме того, под основами, как правило, понимаются не все без исключения, не исчерпывающая совокупность регулирующих норм, а основополагающие принципы регулирования, что явно отражено в названии федеральных законов 1995 г. и 2003 г. В статье 4 Закона сформулировано понятие правовых основ местного самоуправления, которые определяются через общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, а также нормативные правовые акты разного уровня.

Учитывая данное законодателем общее определение правовых основ, мы бы определили финансово-экономические правовые основы местного самоуправления как систему регулирования отношений (принципы регулирования и совокупность правовых норм), возникающих в связи со свободным владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью, самостоятельным осуществлением муниципальными образованиями бюджетно-финансовой, кредитной и инвестиционной политики.

Ниже мы рассмотрим основные элементы финансово-экономической правовой основы местного самоуправления.

**Вопрос 2. Местные финансы.**

Как указывалось выше, при анализе понятия финансово-экономических правовых основ местного самоуправления финансовая составляющая специально выделена в данном понятии с учетом специального и существенного значения финансов в реализации функций органов местного самоуправления и решения вопросов местного значения. Прежде к так называемым местным финансам Закон об общих принципах относил: местный бюджет, муниципальные внебюджетные фонды, доходы от муниципальных займов и лотерей, кредиты, средства, передаваемые органам местного самоуправления государственными органами для осуществления отдельных государственных полномочий, а также полученные от государственных органов в качестве компенсаций, местные налоги и сборы граждан. Формирование финансовой основы местного самоуправления регулировалось специальным Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления», определявшим местные финансы как совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. Они включали средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие средства. Однако с принятием нового Закона об общих принципах организации местного самоуправления указанный акт признан утратившим силу.

В настоящее время вопросы формирования и использования местных финансов регулируются Конституцией РФ, в ст. 132 которой говорится: «органы местного самоуправления самостоятельно ... формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы...». Данные нормы получили развитие в Бюджетном и Налоговом кодексах, а также в ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления 1995г.

Само понятие местных финансов в этих законодательных актах не используется, однако из анализа регулирующих норм можно сделать вывод о том, что к местным финансам относятся средства местных бюджетов, которые упоминаются в ст. 49 ФЗ об общих принципах 2003 г. как составляющая часть экономической основы местного самоуправления наряду с находящимся в муниципальной собственности имуществом и имущественными правами.

Вряд ли стоит признать такое перечисление удачным с точки зрения гражданского законодательства, которое относит к имуществу, как деньги, так и имущественные права (указанные в ст. 128 ГК РФ среди объектов гражданских прав). В этом смысле средства местных бюджетов также относятся к имуществу, находящемуся в муниципальной собственности. Вместе с тем указанным перечислением законодатель подчеркивает особое место местных финансов в создании экономической основы местного самоуправления.

Следует отметить, что внебюджетные фонды, ранее указываемые в качестве составляющей части местных финансов, не упоминаются в действующем законодательстве применительно к органам местного самоуправления, в связи, с чем на практике возник вопрос о возможности их создания муниципалитетами. Бюджетный кодекс РФ указывает лишь на государственные внебюджетные фонды, являющиеся элементом бюджетной системы страны. Исходя из отсутствия законодательного запрета на создание муниципальных внебюджетных фондов, судебная практика идет по пути признания за органами местного самоуправления такого права[[6]](#footnote-6), однако анализ норм бюджетного законодательства позволяет сделать вывод о фактической невозможности функционирования внебюджетных фондов на местном уровне, поскольку любые доходы муниципальных образований должны учитываться в местных бюджетах. В целях финансирования специальных целевых расходов, для чего ранее и создавались внебюджетные фонды, законодательством предусмотрено создание в рамках бюджетов целевых фондов.

Все другие, ранее упоминавшиеся в законодательстве составляющие местных финансов — займы, кредиты, переданные на исполнение государственных полномочий средства — также не могут существовать вне местного бюджета, учитываются в нем и расходуются в соответствии с направлениями расходов, утвержденных бюджетом. Таким образом, местные финансы есть не что иное, как средства местных бюджетов.

Согласно терминологии БК РФ, бюджет муниципального образования (местный бюджет) есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Местный бюджет в соответствии с БК РФ утверждается в форме нормативного правового акта представительного органа местного самоуправления либо в ином порядке, установленном уставом муниципальных образований[[7]](#footnote-7).

Местные бюджеты относятся согласно БК РФ к третьему уровню бюджетной системы Российской Федерации, тогда как первый и второй уровни образуют соответственно федеральный бюджет с бюджетами государственных внебюджетных фондов и бюджеты субъектов Российской Федерации с бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Введение новым ФЗ об общих принципах двухуровневой системы организации местного самоуправления в виде поселений и муниципальных районов, объединяющих поселения и межселенные территории, не лишает поселения, входящие в состав района, права формировать и утверждать, а также самостоятельно исполнять собственные бюджеты. Данная позиция подтверждена Конституционным Судом РФ при рассмотрении дела о проверке конституционности некоторых положений закона Челябинской области о бюджетном устройстве и бюджетном процессе[[8]](#footnote-8). В Челябинской области уже давно существует двухуровневая система организации местного самоуправления, где сельские районы являются муниципальными образованиями, но на их территории существуют и самостоятельные сельские, поселковые муниципалитеты, которые, по мнению Конституционного Суда РФ, имеют бюджетную самостоятельность по Конституции РФ и федеральному законодательству.

В настоящее время местных бюджетов 30 тысяч, но с проведением реформы организации местного самоуправления в соответствии с новым законом их количество должно увеличиться соответственно с увеличением числа муниципальных образований.

По ФЗ об общих принципах 2003г. бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района (ст. 52).

Соответственно, Бюджетный кодекс РФ содержит правило, по которому бюджет субъекта Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта Федерации. Консолидированный бюджет — это свод бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации на соответствующей территории (ст. 6 IS К РФ), он не является самостоятельным бюджетом бюджетной системы страны и используется лишь для расчета и анализа.

Как известно, бюджетное устройство советского государства, послужившее основой для построения современных бюджетных отношений, представляло собой жестко централизованную иерархическую систему административного распределения финансовых ресурсов от вышестоящих уровней к нижестоящим. Самостоятельности региональный и местный уровни не имели, все зависело от усмотрения центра. Таким образом, исключался один из важнейших принципов, рассмотренных нами выше, принцип субсидиарности, когда каждый уровень непосредственно принимает соответствующие ему решения и несет за них ответственность. Как отмечают современные авторы, такая система «не обеспечивала эффективного предоставления бюджетных услуг и общей сбалансированности бюджетов, поскольку на региональном и местном уровнях отсутствовали стимулы к рачительному использованию бюджетных средств, а бюджетный дефицит и ответственность за его покрытие фактически перекладывались на вышестоящие бюджеты»[[9]](#footnote-9).

В настоящее время бюджетные отношения в значительной степени децентрализованы, местные бюджеты выделены в самостоятельный уровень бюджетной системы, однако центристские тенденции все еще достаточно сильны. Здесь следует отметить особую роль местного самоуправления, поскольку развитие этого демократического института в наибольшей мере способствует отмиранию жесткой централизации, формированию эффективных механизмов бюджетного регулирования. Данные механизмы должны предоставить возможность властным единицам самостоятельно распределять финансовые ресурсы сообразно возложенным на них задачам, что наиболее существенно для местного самоуправления в силу его обособленности от государственной власти.

Европейская хартия о местном самоуправлении, к которой присоединилась и Российская Федерация, следующим образом описывает условия формирования местных финансовых ресурсов:

— местные сообщества имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

— финансовые средства местных сообществ должны быть соразмерны предоставляемым им Конституцией и законом полномочиям;

— по меньшей мере, часть финансовых средств местных властей должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых местные власти вправе устанавливать в пределах, установленных законом;

— финансовые системы, которые аккумулируют средства местных властей, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов;

— защита более слабых, в финансовом плане, местных органов, требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалента мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Подобные меры не должны ограничивать свободу выбора местных органов в пределах их компетенции (ст. 9).

Данные положения следует рассматривать в качестве основных принципов формирования не только местных финансов, но и экономической основы местного самоуправления в целом. О чем говорилось при анализе понятия финансово-экономической правовой основы местного самоуправления, однако в настоящее время вряд ли можно говорить об их безусловной реализации, как в законодательстве, так и в практике местного самоуправления, что неоднократно подтверждалось на самых разных уровнях, в том числе Президентом РФ.

Согласно БК РФ, исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов:

— содержание органов местного самоуправления;

— формирование муниципальной собственности и управление ею;

— организация, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

— содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;

— организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;

— муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

— благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);

— содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;

— организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

— обеспечение противопожарной безопасности;

— охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;

— реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;

— обслуживание и погашение муниципального долга;

— целевое дотирование населения;

— содержание муниципальных архивов;

— проведение муниципальных выборов и местных референдумов;

— финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

В отношении расходования средств местных бюджетов бюджетным законодательством и законодательством о местном самоуправлении установлен ряд правил, которые, безусловно, должны соблюдаться муниципалитетами.

Во-первых, расходование бюджетных средств производится исключительно в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ (ст. 69) и в соответствии с целями, предусмотренными утвержденным бюджетом.

Формами расходования средств местных бюджетов являются:

— ассигнования на содержание бюджетных учреждений;

— средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;

— трансферты населению, включающие в себя:

— ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством РФ, законодательством субъектов Федерации, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;

— ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;

— ассигнования на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;

— бюджетные кредиты юридическим лицам (в том числе налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей и другие обязательства);

— субвенции и субсидии, физическим и юридическим лицам;

— инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;

— бюджетные ссуды, дотации, субвенции и субсидии бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам;

— средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Под трансфертами населению из местных бюджетов бюджетным законодательством понимаются различные социальные выплаты (пособия, компенсации), предусмотренные правовыми актами местного самоуправления. Как правило, такие выплаты устанавливаются государством, однако в дополнение к ним при наличии финансовых возможностей муниципалитеты вправе устанавливать свои выплаты.

Бюджетные кредиты могут выдаваться муниципалитетами лишь в рамках установленных местным бюджетом лимитов и целей при строгом соблюдении предусмотренных законом правил: в частности, юридическим лицом — получателем кредита должно быть представлено обеспечение по его возврату в размере не менее 100% кредита, причем лишь в формах банковской гарантии, поручительства, залога имущества с высокой степенью ликвидности, что подтверждается актом оценки, перед предоставлением кредита проводится обязательная проверка финансового состояния получателя и последующая проверка целевого использования кредита (ст. 76 БК РФ).

Субсидии и субвенции могут выделяться из местного бюджета в случаях, предусмотренных федеральным и региональным законодательством, федеральными и региональными целевыми программами, а также решениями представительных органов местного самоуправления, и подлежат возврату в него в случае неиспользования в срок или нецелевого использования (ст. 78 БК РФ).

Из местного бюджета могут также финансироваться инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными предприятиями (ст. 80 БК), при этом у муниципального образования возникает право собственности на эквивалентную инвестициям часть уставных капиталов таких организаций. Следует отметить, что предусмотренное в указанной статье правило, согласно которому созданные с привлечением бюджетных средств объекты производственного и непроизводственного назначения в эквивалентной части уставных (складочных) капиталов и имущества передаются в управление соответствующим органам управления муниципальным имуществом, на наш взгляд, не соответствует нормам гражданского законодательства. При внесении инвестиций в уставный капитал коммерческих организаций у муниципалитетов должно возникать право на часть уставного капитала (например, в акционерном обществе выраженную в соответствующем количестве акций, если внесенные средства выступают в качестве оплаты этой части), но в силу принципов деятельности коммерческих организаций оплата уставного капитала не влечет возникновения права муниципальной собственности на часть имущества, создаваемого организацией, и, соответственно, право на управление этой частью, поскольку оно означало бы ограничение прав организации, как собственника. Совершенно неясным в этом смысле является также упоминание в БК РФ об оформлении договора об участии публичных образований в собственности субъекта инвестиций. Обладая частью уставного капитала, муниципалитет вправе влиять на управление всеми объектами собственности организации лишь через систему существующих в ней органов управления, имея в них своих представителей. В связи с указанным противоречием реализация данной нормы на практике вызывает известные сложности, поскольку внесение бюджетных инвестиций по БК РФ предполагает не только возникновение права на часть уставного капитала, но и права собственности на созданные на указанные средства объекты, что противоречит гражданскому законодательству. Мы полагаем, что поскольку деятельность коммерческих организаций, в том числе по приобретению ими права собственности, созданию органов управления, является предметом регулирования гражданского законодательства, именно оно имеет преимущественное право в правовой оценке указанной ситуации.

В расходной части бюджетов всех уровней, в том числе муниципального, предусматривается создание резервного фонда органов местного самоуправления. БК РФ запрещает создание этого фонда и его расходование представительными органами, средства фонда направляются исполнительным органом на непредвиденные расходы (в случае аварий, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций).

При выявлении нецелевого расходования бюджетных средств финансовый орган местного самоуправления вправе произвести блокировку дальнейших расходов конкретного субъекта, допустившего нарушение. Более того, если ранее сплошь и рядом из местных бюджетов финансировались расходы на реализацию государственных полномочий, не переданных в надлежащем порядке (то есть без передачи соответствующих финансовых средств государством), то в настоящее время ФЗ об общих принципах 2003г. установил запрет на осуществление расходов местных бюджетов на финансирование государственных полномочий, за исключением случаев, установленных законом. К таким случаям может относиться только передача в установленном законом порядке государственных полномочий на местный уровень с соответствующей передачей финансовых ресурсов.

Расходование бюджетных средств на закупки товаров, работы и услуги на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляется в рамках муниципального заказа по муниципальному контракту — договору, заключаемому органом местного самоуправления, бюджетным учреждением в целях обеспечения муниципальных нужд. Муниципальный заказ размещается, как правило, на конкурсной основе, если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Закупки в рамках муниципального заказа учитываются в реестрах закупок. ФЗ об общих принципах 2003г. ввел также правило об обязательном ведении органами местного самоуправления реестров расходных обязательств в порядке, установленном представительным органом муниципального образования.

**Доходы местного бюджета**

Бюджетным кодексом РФ установлены два критерия разделения доходов бюджетов на виды: по источнику поступления средстн в бюджеты доходы делятся на налоговые и неналоговые, по срокам закрепления соответствующих доходных источников — на собственные и регулирующие (под собственными имеются в виду доходы, закрепленные на постоянной основе, к регулирующим относятся налоговые платежи, ежегодно поступающие в нижестоящие бюджеты в соответствии с установленными нормативами отчислений либо закрепленные за ними на долговременной основе).

В состав неналоговых доходов местных бюджетов включаются (ст. 60 БК РФ):

— доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

— доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями;

— ассигнования на финансирование переданных муниципалитетам государственных полномочий, реализацию законов, компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых государственными органами;

— другие неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты в соответствии с законодательством.

Доходы от использования муниципального имущества образуются, как правило, за счет платы за его аренду, дивидендов по находящимся в муниципальной собственности акциям или долям участия в коммерческих организациях, отчислений от прибыли муниципальных предприятий, доходов от доверительного управления и других сделок с муниципальным имуществом, других источников. Средства от приватизации объектов муниципальной собственности также в полном объеме поступают в местный бюджет.

Как видим, законодатель также относит к доходам бюджета средства, заработанные муниципальным учреждением в результате разрешенной ему предпринимательской деятельности. Эти средства должны в полном объеме учитываться в смете доходов и расходов учреждения и отражаться в доходах соответствующего бюджета, что не совсем, на наш взгляд, соответствует правилам, установленным ГК РФ в ст. 298, согласно которой указанные доходы поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Учет таких доходов в бюджете и смете доходов и расходов учреждения не позволяет реализовать норму ГК о самостоятельном расходовании заработанных средств, поскольку принципы бюджетного финансирования допускают расходование учтенных в бюджете средств лишь в жестких, установленных этим бюджетом, рамках.

К неналоговым доходам местных бюджетов законодатель относит также финансовую помощь от других бюджетов, безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, а также штрафы, подлежащие зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено законодательными актами РФ. Следует отметить, что в силу этой оговорки значительное число штрафов не попадают в местные бюджеты, поскольку специальное законодательство, их регулирующее, предусматривает прямое исчисление штрафов, как правило, в государственные бюджеты.

Нередко подобная норма предусматривается в законах о бюджетах государственного уровня. Новый закон об общих принципах предусматривает иной подход к решению данного вопроса: в соответствии со ст. 55, регулирующей доходы местных бюджетов, в них зачисляются штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления. Данная норма в совокупности с нормами БК РФ позволяет прийти к выводу о том, что указанные в ней штрафы, безусловно, зачисляются в местные бюджеты, тогда как штрафы, установленные государственными органами, поступают в местные бюджеты, если иное не установлено законодательством. Например, недавно принятыми изменениями в Федеральный закон «О пожарной безопасности» предусмотрено перечисление 50% штрафов за нарушение правил пожарной безопасности в местные бюджеты по месту нахождения органа, принявшего решение о наложении штрафа (ФЗ «О внесении изменения в статью 38 Федерального закона «О пожарной безопасности» от 10 мая 2004 года № 38-ФЗ).

Несмотря на провозглашенный законодателем принцип компенсации местному самоуправлению средств на выполнение государственных полномочий и решений государственных органов, влекущих дополнительные расходы местных бюджетов, до сих пор его реализация на практике остается острейшей проблемой, что зачастую служит усилению социальной напряженности на местах и возникновению конфликтных ситуаций между субъектами бюджетных отношений. Примером подобного конфликта может служить проблема обеспечения льгот, установленных федеральными законами для инвалидов, ветеранов, военнослужащих и иных льготных категорий граждан. Практически повсеместно средства, необходимые для предоставления указанных льгот, в местные бюджеты не передавались, что привело к невозможности исполнения в полной мере установленных законом социальных гарантий. Во многих регионах органы местного самоуправления предпринимали попытки в судебном порядке разрешить данную проблему, обращаясь с исками о взыскании с государства средств, выделенных из местных бюджетов на реализацию государственных полномочий и государственных гарантий, не профинансированных надлежащим образом. В частности, значительные ресурсы местных бюджетов отвлекались на финансирование предоставленных федеральными законами жилищных субсидий, льгот в оплате коммунальных услуг, лекарственных средств, льготного проезда на общественном транспорте, который, как правило, является муниципальным, предусмотренные государством социальные выплаты (например, пособия на детей и т.п.). Однако прежнее законодательство практически не предоставляло возможности судебной защиты в таких спорах, так как не относило межбюджетные отношения к подведомственности судов. Более того, по правилам прежнего АПК РФ муниципальные образования не были включены в перечень субъектов спора между публичными образованиями. ФЗ об общих принципах 1995г., предусматривая обязанность государства компенсировать органам местного самоуправления необходимые средства одновременно с передачей государственных полномочий, вместе с тем не предусматривал необходимого механизма такой компенсации и порядка разрешения споров.

Такой механизм появился с принятием нового ФЗ об общих принципах 2003г., в котором порядку наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями посвящена Глава 4. Законом установлена обязанность государственных органов при передаче своих полномочий финансировать их путем выделения местным бюджетам субвенций, рассчитываемых в соответствии с методикой, определяемой в законе о передаче соответствующих полномочий. Закреплено правило, по которому передача полномочий производится лишь при условии предоставления субвенций (ст. 19 ФЗ 2003г.). Правила расчета таких субвенций изложены в ст. 63 ФЗ 2003г. Более того, органы местного самоуправления получили право отказаться от исполнения переданных государственных полномочий в случае признания судом закона об их передаче не соответствующим установленным требованиям, в том числе по финансовым обязательствам.

Помимо указанных видов поступлений в местные бюджеты к неналоговым доходам можно отнести предусмотренные ФЗ об общих принципах 2003г. средства самообложения граждан, под которыми понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения (ст. 56). Вопросы введения и использования указанных в ч. 1 настоящей статьи разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Также к неналоговым доходам относятся добровольные пожертвования (названные в Бюджетном кодексе РФ безвозмездными перечислениями от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств).

Все перечисленные выше виды неналоговых доходов местных бюджетов (кроме финансовой помощи от бюджетов других уровней) БК РФ относит к их собственным доходам (ст. 47). ФЗ об общих принципах 2003 г. относит к собственным доходам также и средства финансовой помощи, перечисленные в законе, о которых подробнее будет рассказано в следующем параграфе, посвященном межбюджетным отношениям. Учитывая, что основным признаком отнесения тех или иных доходов к собственным является их постоянное закрепление за определенным уровнем бюджета (ст. 47 БК РФ), можно сделать вывод, что, включая в собственные доходы местных бюджетов финансовую помощь от бюджетов других уровней, профильный закон местного самоуправления, таким образом, подчеркнул стабильность установления принципов оказания финансовой помощи муниципалитетам, ее безусловную необходимость для формирования муниципальных финансовых ресурсов.

Анализируя состав неналоговых доходов местных бюджетов, следует признать, что сами по себе они не способны обеспечить финансовое покрытие основных нужд муниципальных образований.

Несмотря на безусловно существенное значение для формирования местных бюджетов упомянутых неналоговых источников, все же основная часть бюджетов пополняется за счет налогов и других обязательных платежей. Это тем более верно, учитывая правовую природу муниципалитетов как органов народовластия, представляющих публичные интересы и существующих для решения вопросов всего населения соответствующей территории. Основная задача органов местного самоуправления — не извлекать прибыль путем использования имеющихся в их управлении объектов муниципальной собственности, а обеспечить население муниципального образования необходимыми для его жизнедеятельности услугами. В связи с этим основное значение для решения местных вопросов имеет налоговая база местных бюджетов.

В соответствии с бюджетным законодательством среди налоговых доходов бюджета выделяются собственные и регулирующие доходы, при этом к первой группе БК РФ относит собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством РФ, ко вторым — отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемых местным бюджетам в порядке бюджетного регулирования (ст. 61 БК РФ).

Местные налоги устанавливаются (вводятся) нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления (данное полномочие относится к разряду исключительных в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003г.) и действуют (обязательны для уплаты) на территории соответствующего муниципального образования. Согласно ст. 57 ФЗ об общих принципах 2003г. перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах. Доходы от них поступают в местные бюджеты по ставкам, которые устанавливаются представительными органами местного самоуправления в соответствии с налоговым законодательством. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

При этом важной гарантией от властных злоупотреблений является запрет, содержащийся в НК РФ, согласно которому не могут устанавливаться местные налоги и (или) сборы, не предусмотренные Кодексом. Таким образом, государство устраняет возможность произвольного установления несанкционированных соответствующим образом налогов и сборов.

Исчерпывающий перечень местных налогов устанавливается Налоговым кодексом РФ, в соответствии с которым (ст. 15) к местным налогам относятся:

1) земельный налог;

2) налог на имущество физических лиц;

3) налог на рекламу;

4) налог на наследование и дарение;

5) местные лицензионные сборы.

Однако согласно Федеральному закону от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» в связи с принятием части второй Кодекса статья 15 (и ряд иных статей) Налогового кодекса РФ вводятся в действие со дня признания утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (Закон об основах налоговой системы).

Что касается упомянутого Закона об основах налоговой системы, то его действие в данной сфере обусловливается волеизъявлением субъектов Федерации.

Так, статья 21 Закона содержит перечень местных налогов и сборов, однако, после введения в действие субъектами РФ соответствующих законов, часть из них заменяется региональным налогом с продаж, тогда как другая часть — региональным налогом на недвижимость. Таким образом, в распоряжении местных бюджетов остается в значительной степени ограниченный состав доходных источников.

Рассмотрим данный вопрос подробнее. До недавнего времени к местным налогам и сборам согласно Закону об основах налоговой системы относилось 22 источника, в том числе:

а) налог на имущество физических лиц;

б) земельный налог (при этом порядок зачисления поступлений по налогу в соответствующий бюджет определялся законодательством о земле, как известно не менее 50 % данного налога централизуется в федеральном бюджете);

в) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

г) налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;

д) курортный сбор;

е) сбор за право торговли. Сбор устанавливался представительными органами местного самоуправления, уплачивался путем при обретения разового талона или временного патента и полностью зачисляется в соответствующий бюджет;

ж) целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно-правовых форм на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели.

Ставка сборов в год, устанавливаемая органами местного самоуправления, не могла превышать размера 3 % от 12 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда для физического лица, а для юридического лица — 3 % от годового фонда заработной платы, рассчитанного исходя из установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда;

з) налог на рекламу. Налог уплачивали юридические и физические лица, рекламирующие свою продукцию, по ставке, не превышающей 5 процентов стоимости услуг по рекламе;

и) налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров. (Налог уплачивали юридические и физические лица, перепродающие указанные товары, по ставке, не превышающей 10 % суммы сделки.);

к) сбор с владельцев собак. Сбор вносили физические лица, имеющие в городах собак (кроме служебных), в размере, не превышающем 1/7 установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда в год;

л) лицензионный сбор за право торговли винно-водочными из- 765 делиями. Сбор вносили юридические и физические лица, реализующие винно-водочные изделия населению, в размере: с юридических лиц — 50 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда в год, физических лиц — 25 установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда в год. При торговле этими лицами с временных торговых точек, обслуживающих вечера, балы, гулянья и другие мероприятия, — половины установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда за каждый день торговли;

м) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей. Сбор вносили их устроители в размере, не превышающем 10 % стоимости заявленных к аукциону товаров или суммы, на которую выпущены лотерейные билеты;

н) сбор за выдачу ордера на квартиру. Сбор вносили физические лица при получении права на заселение отдельной квартиры в размере, не превышающем 3/4 установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда в зависимости от общей площади и качества жилья;

о) сбор за парковку автотранспорта. Сбор вносили юридические и физические лица за парковку автомашин в специально оборудованных для этих целей местах в размерах, устанавливаемых представительными органами местного самоуправления;

п) сбор за право использования местной символики. Сбор вносили производители продукции, на которой использована местная символика (гербы; виды городов, местностей, исторических памятников и прочее), в размере, не превышающем 0,5 процента стоимости реализуемой продукции;

р) сбор за участие в бегах на ипподромах. Сбор вносили юридические и физические лица, выставляющие своих лошадей на состязания коммерческого характера, в размерах, устанавливаемых местными органами власти, на территории которых находится ипподром;

с) сбор за выигрыш на бегах. Сбор вносили лица, выигравшие в игре на тотализаторе на ипподроме, в размере, не превышающем 5 % суммы выигрыша;

т) сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме. Сбор вносился в виде процентной надбавки к плате, установленной за участие в игре, в размере, не превышающем 5 процентов этой платы;

у) сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении операций с ценными бумагами. Сбор вносили участники сделки в размере, не превышающем 0,1 % суммы сделки;

ф) сбор за право проведения кино- и телесъемок. Сбор вносили коммерческие кино- и телеорганизации, производящие съемки, требующие от местных органов государственного управления осуществления организационных мероприятий (выделение нарядов милиции, оцепление территории съемок и прочее), в размерах, устанавливаемых представительными органами местного самоуправления;

х) сбор за уборку территорий населенных пунктов. Сбор вносили юридические и физические лица (владельцы строений) в размере, устанавливаемом представительными органами местного самоуправления;

ц) сбор за открытие игорного бизнеса (установка игровых автоматов и другого оборудования с вещевым или денежным выигрышем, карточных столов, рулетки и иных средств для игры). Плательщиками сбора являлись юридические и физические лица — собственники указанных средств и оборудования независимо от места их установки. Ставки сбора и порядок его взимания устанавливались представительными органами местного самоуправления.

На настоящий момент данные нормы практически не действуют. В соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 150-ФЗ с введением в действие представительными органами власти субъектов РФ налога с продаж на территориях соответствующих субъектов РФ налоги, предусмотренные подпунктами «г», «е», «и», «к», «л», «м», «н», «о», «п», «р»>, «с», «т», «у», «ф», «х», «ц» пункта 1 статьи 21 Закона об основах налоговой системы (то есть 16 из 21), не взимаются.

Налог с продаж согласно данному Закону, а также НК РФ отнесен к разряду региональных налогов (налогов субъекта РФ).

Таким образом, в распоряжении местного самоуправления из собственных налогов и сборов должны остаться:

— налог на землю,

— налог на имущество физических лиц;

— налоги, взимаемые в курортных зонах, к которым относится

лишь незначительная часть муниципальных образований.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос распределения земельного налога. Данный налог со времен советской власти считается местным, что вполне соответствует сложившимся в данной сфере экономическим отношениям: земельный налог проще и эффективнее собирается местными властями, в силу непосредственной приближенности последних к налогооблагаемой базе. Более того, данная приближенность рождает прямую заинтересованность местных структур в повышении собираемости земельного налога, повышении доходности земли, улучшении условий ее содержания (возрастание стоимости земли увеличивает и собираемый налог, а также арендную плату), которые также способны наиболее эффективно осуществлять контроль за ее использованием.

Однако с 1998 года по настоящее время в закон о федеральном бюджете на соответствующий год включаются нормы о централизации земельного налога в федеральном бюджете.

Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» установлено, что в 2004 году плательщики земельного налога и арендной платы за земли городов и поселков до разграничения государственной собственности на землю перечисляют указанные платежи с распределением доходов от их поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации по следующим нормативам:

— бюджеты субъектов Федерации (за исключением городов Москвы и Санкт-Петербурга) — 50 %;

— бюджеты городов Москвы и Санкт-Петербурга и бюджеты закрытых административно-территориальных образований — 100%;

— бюджеты городов и поселков, иных муниципальных образований (за исключением муниципальных образований, входящих в состав городов Москвы и Санкт-Петербурга) — 50 процентов.

При этом плательщики земельного налога перечисляют указанные платежи в полном объеме на счета органов федерального казначейства с последующим распределением доходов от их поступлений между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии со статьей НК РФ земельный налог и налог на имущество (как юридических, так и физических лиц) также прекращают свое действие с момента введения субъектами РФ собственного налога — налога на недвижимость.

Таким образом, как видим, из четырех источников собственных источников доходов местных бюджетов, оставшихся после всех изменений налогового законодательства, по большому счету лишь два — регистрационный сбор и курортные налоги (действующие в малой части муниципалитетов) можно однозначно отнести к собственным доходам, так как существование земельного налога и налога на имущество физических лиц зависит от позиции законодателей субъектов РФ по введению регионального налога на недвижимость.

Из изложенного следует неизбежный вывод о том, что формирование доходной части местных бюджетов практически абсолютно зависит от позиции государства при распределении доходов от федеральных и региональных налогов и определении долей этих налогов, передаваемых на местный уровень.

По некоторым сведениям, за счет местных налоговых и неналоговых источников, получаемых в режиме собственных доходов, расходы местных бюджетов обеспечиваются в среднем лишь на 16 — 20 % от всего объема доходов местных бюджетов.

При указанной несбалансированности между доходами и расходами местных бюджетов неизбежно образуется дефицит бюджета, правила, регулирования которого установлены бюджетным законодательством:

1) объем доходов бюджета должен обязательно покрывать его текущие расходы, то есть дефицит может образовываться лишь за счет капитальных расходов и не может превышать 10% от объема доходов без учета финансовой помощи;

2) указанный предел дефицита может быть увеличен за счет по ступлений от продажи муниципального имущества.

В решении о бюджете должны быть указаны источники его финансирования, к которым бюджетное законодательство относит (ст. 96 БК РФ):

— муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;

— кредиты, полученные от кредитных организаций;

— бюджетные ссуды и кредиты, полученные из других бюджетов;

— поступления от продажи муниципального имущества;

— изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Средства, получаемые из трех первых источников, образуют муниципальный долг, в который кроме этого входят также муниципальные гарантии (ст. 100 БК РФ). Законом установлены правила, по которым:

во-первых, долговые обязательства муниципальных образований не могут быть взяты на срок более 10 лет (следовательно, в пределах этого срока должны быть погашены);

во-вторых, в объем муниципального долга включаются только основные обязательства без учета процентов и санкций за их невыполнение;

в-третьих, муниципальный долг полностью и без условий обеспечивается казной муниципального образования;

в четвертых, предельный объем долга не может превышать объем доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из других бюджетов;

в-пятых, объем расходов на обслуживание долга в текущем финансовом году не должен превышать 15% объема расходов бюджета.

Бюджетное законодательство обязывает муниципалитеты использовать все полномочия по формированию доходов местного бюджета для погашения своих долговых обязательств и обслуживания долга (под последним имеется в виду финансирование процентов и других дополнительных к основным обязательствам выплат).

Бюджетный кодекс РФ устанавливает исчерпывающий перечень форм муниципального долга, из чего следует вывод, что муниципальные образования не вправе заключать договоры, приводящие к возникновению их обязательств в других формах. Например, в практике возникал вопрос о возможности муниципальных образований заключать соглашения поручительства по обязательствам других субъектов гражданского оборота. Однако, как мы видим, бюджетное законодательство, ограничивая перечень форм муниципального долга и, следовательно, оснований его возникновения, не допускает возможности подобных договоров для муниципалитетов. Денежное обеспечение обязательств третьих лиц со стороны муниципалитетов возможно лишь в форме муниципальных гарантий (ст. 115 БК РФ), выдача которых сопряжена с исполнением ряда условий:

— гарантия должна выдаваться в письменной форме с указанием объема обеспечения и его срока, равного сроку исполнения обязательства;

— как правило, гарантия предоставляется на конкурсной основе;

— перед выдачей гарантии проводится проверка финансового состояния ее получателя;

— ответственность гаранта может быть только субсидиарной;

— исполнение гарантии дает право требовать с получателя гарантии соответствующего возмещения;

— гарантии на сумму, превышающую 0,01% расходов местного бюджета, должны быть отражены в решении о бюджете.

Вместе с тем следует обратить внимание на то, что указанные ограничения по форме муниципальных заимствований касаются лишь денежных обязательств муниципальных образований, поскольку бюджетное законодательство регулирует формы долга применительно к формированию и расходованию бюджетов, являющихся, как было указано, формой образования и расходования фонда денежных средств. Следовательно, они не касаются возможности принятия на себя муниципальными образованиями обязательств другого рода, предусмотренных гражданским законодательством с учетом специфики регулирования местного самоуправления (например, в качестве меры обеспечения обязательств третьих лиц возможен залог муниципального имущества).

В отличие от государства, муниципальные образования не вправе осуществлять внешние заимствования. Внутренние заимствования от имени муниципальных образований осуществляет уполномоченный в соответствии с уставом муниципального образования орган местного самоуправления. Перечень подобных заимствований фиксируется в программе, являющейся приложением к решению о местном бюджете с отражением их общего объема, направляемого на покрытие дефицита бюджета и погашение долга. Заимствования в форме выпуска муниципальных ценных бумаг должны осуществляться при соблюдении указанных выше правил регулирования муниципального долга, кроме того, особенности их эмиссии и обращения должны быть урегулированы специальным федеральным законом, который в настоящее время не принят (ст. 114 БК РФ).

Органы местного самоуправления должны учитывать все долговые обязательства муниципального образования в муниципальной долговой книге, сведения в которую заносятся в 3-дневный срок с момента возникновения обязательств.

При нарушении муниципальным образованием указанных выше параметров на обслуживание и погашение долга при неспособности обеспечить его погашение (то есть фактической неплатежеспособности) законом предусмотрена возможность принятия к таким муниципальным образованиям следующих мер со стороны государственных органов субъекта РФ:

1) назначение проверки исполнения бюджета;

2) передача исполнения местного бюджета под контроль исполнительного органа субъекта РФ;

3) принятие других мер, предусмотренных законом.

К таким другим мерам, в частности, относится установленная ст. 75 ФЗ об общих принципах 2003 г. возможность введения на срок до 1 года по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ, представительного органа или главы муниципального образования решением арбитражного суда временной финансовой администрации в случае, если просроченная задолженность муниципального образования превышает 30% собственных доходов местных бюджетов и (или) 40% бюджетных ассигнований в отчетном году при условии выполнения обязательств по межбюджетным от- ношениям со стороны вышестоящих бюджетов. В функции такой администрации входит реструктуризация долга, разработка корректировки местного бюджета и другие полномочия.

Несмотря на то, что указанная норма вводится в действие лишь с 1 января 2008 года, целесообразность ее введения вызвала серьезные дискуссии в связи с тем, что, как упоминалось, местные финансы находятся в крайне тяжелом положении, переданные муниципалитетам расходы существенно превышают доходные возможности местного самоуправления, что вынудило многие муниципальные образования финансировать решение большой части местных вопросов за счет муниципальных заимствований, тем самым создавая и увеличивая муниципальный долг. В связи с этим многие муниципальные образования в настоящее время фактически стали неспособными за счет имеющейся доходной базы расплачиваться по долгам.

**Литература**

1. \*Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации (“Круглый стол” в Институте государства и права РАН) // Государство и право. 1997. № 5.
2. \*Бабичев И.В. Правовой перекос. Максимум полномочий у мэра, минимум — у представительного органа // Российская Федерация. 1998. № 14. Отклики на статью: Российская Федерация сегодня. 1998. № 24.
3. \*\*Борисов А.С. Подготовка проектов нормативных правовых актов в правотворческих органах муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление. 1999. № 1.
4. \*\*Васильев В.И. Как выбрать главу муниципального образования (сравнительный анализ избирательного законодательства) // Журнал российского права. 1997. №11.
5. \*\*Васильев В.И. От Советов - к муниципалитетам. Что показал анализ регламентов муниципальных представительных органов // Журнал российского права. 1998. № 4/5.

1. В скобках мы указываем различные варианты перевода рассматриваемого понятия, которые используются как в литературе, так и в документах, для приведения терминологии к определенному единству. [↑](#footnote-ref-1)
2. П. 3. ст.4 Европейской хартии местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ковешников Е.М. Государственное и местное самоуправление в России. М., 2002, С. 144, 155. [↑](#footnote-ref-3)
4. Постовой Н.В. Муниципальное право в России. М., 2000, С. 79, 111. [↑](#footnote-ref-4)
5. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право России, М., 2003. С. 331. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 10. С. 21; № 12. С. 24. [↑](#footnote-ref-6)
7. Представляется, что единственной альтернативой нормативному акту может быть утверждение местного бюджета на сходе граждан, осуществляющем полномочия, в том числе исключительные, представительного органа местного самоуправления. Такой вывод связан с тем, что утверждение бюджета, согласно ст. 35 ФЗ об общих принципах, является исключительным полномочием представительного органа местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-7)
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003г. № 16-П «Но делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда», «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации». 2003. № 6. [↑](#footnote-ref-8)
9. Справочник «Социально-экономические проблемы России-2001», М. 2001. С. 320. [↑](#footnote-ref-9)