**Финансовые основы местного самоуправления**

**Введение**

Становление местного самоуправления в формах, отвечающих общедемократическим стандартам и принципам, признанным в цивилизованном мире, – одна из наиболее актуальных проблем для России.

Развал централизованной системы управления сопровождался резким повышением роли муниципалитетов в жизнеобеспечении граждан, в удовлетворении их повседневных нужд. В собственность муниципальных образований были переданы крупные активы, в первую очередь жилищный фонд и объекты социальной сферы. Законодательно на местное самоуправление было возложено более 30 различных функций по решению вопросов местного значения. Кроме того, на муниципалитеты по факту была переложена ответственность за выполнение значительной части социальных обязательств федерального и регионального уровней.

Опыт последнего десятилетия показал, что, несмотря на перманентный финансовый кризис, недостаток управленческого опыта, нестабильность условий деятельности, местные власти в целом успешно справились с этим сложнейшим комплексом возложенных на них задач. За исключением отдельных, хорошо известных, но немногочисленных исключений, они обеспечили поддержание в рабочем состоянии систем жизнеобеспечения населения и позволили избежать крупных всплесков социального недовольства на местном уровне.

Однако, в целом позитивно оценивая деятельность местных властей на протяжении последнего десятилетия, необходимо отметить, что потенциал местного самоуправления был использован далеко не полностью. Можно выделить следующие основные барьеры на пути повышения эффективности функционирования муниципальных образований:

получив большой объем функций и полномочий, муниципалитеты не обрели реальной самостоятельности для оптимального выполнения своих задач;

имея в собственности крупные активы, муниципалитеты не имеют адекватных стимулов для эффективного управления этими активами;

формально считаясь формой местного самоуправления, реально муниципалитеты недостаточно зависят от местного сообщества, его экономического и социального потенциала, но в первую очередь подконтрольны и подотчетны региональным властям.

В перспективе данные барьеры все в большей степени будут негативно влиять на деятельность муниципальных образований, в частности на темпы и качество проведения жилищной реформы и реформы социальной сферы, на снятие административных барьеров и создание благоприятных условий для деятельности малого и среднего бизнеса. Кроме того, они будут способствовать поддержанию иждивенческой позиции местных сообществ, не желающих самостоятельно решать свои проблемы и ждущих, что все основные условия их жизнедеятельности будут обеспечены и гарантированы «сверху».

Во всем многообразии проблем местного самоуправления в качестве наиболее важной, как представляется, можно было бы выделить одну – финансовые основы местного самоуправления.

**1. Понятие и значение финансовых основ деятельности местного самоуправления**

Как бы целесообразно ни были определены сущностные принципы формирования и развития местного самоуправления, развернуты организационно-управленческие структуры органов местного самоуправления, без достаточных материально-финансовых ресурсов территориального сообщества не сможет эффективно функционировать механизм местного самоуправления.

Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, местный бюджет и иные местные финансовые и прочие ресурсы, формируемые и используемые в интересах населения муниципальных образований.

Состояние финансово-экономической основы местного самоуправления во многом обусловлено состоянием экономики нашего общества, его финансов. Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию экономических, финансовых и иных условий, необходимых для развития местного самоуправления.

Европейская Хартия о местном самоуправлении закрепляет в статье 9 следующие общие принципы организации финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления:

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

финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией или законом полномочиям;

по меньшей мере, часть финансовых средств органов местного самоуправления должна формироваться из местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;

финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, 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 отношении органов местного самоуправления требует процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов – неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Эти пять основных положений Европейской Хартии местного самоуправления можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять финансово-налоговую политику демократического государства, в том числе и России, применительно к местным органам власти, получая отражение в законодательстве данной страны.

Указанные выше принципы развития финансово-экономической основы местного самоуправления реализуются в РФ в рамках государственной экономической политики, региональной и местной экономической политики, которая направлена на создание условий эффективного развития всех регионов и территорий. В частности, органы государственной власти РФ в соответствии с Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995г. №154-ФЗ (ст. 4 и 5):

1. регулируют порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность;

2. передают органам местного самоуправления материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми законодательно могут наделяться данные органы;

3. разрабатывают и устанавливают государственные минимальные социальные стандарты;

4. регулируют отношения между федеральным и местными бюджетами, между бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами;

5. обеспечивают сбалансированность минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

6. обеспечивают гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления;

7. компенсируют местному самоуправлению дополнительные расходы, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов РФ;

8. участвуют в решении местных задач через целевые федеральные и региональные программы.

На современном этапе развития региональной и национальной экономики местным органам власти все менее приходится рассчитывать на помощь сверху и все более ориентироваться на собственные силы, собственные инициативы и собственные ресурсы. Тем местным сообществам, которые смогут реализовать возможности использования потенциала собственной территории, открываются благоприятные перспективы социально-экономического развития.

Финансовые средства, находящиеся в распоряжении муниципального образования, это:

- средства местного бюджета;

- муниципальные внебюджетные средства;

- финансовые ресурсы предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности;

- средства, мобилизуемые на финансовом рынке (ссуды, займы, кредиты, ценные бумаги и т.п.). Формирование и использование местных финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении муниципальных образований, осуществляется ими самостоятельно.

Финансовые средства местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям по решению вопросов местного значения, предоставленным муниципальным образованиям Конституцией РФ и федеральными законами субъектов РФ. Органы государственной власти РФ и ее субъектов, призванные согласно ст. 4 и 5 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечить гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления, должны осуществлять государственную финансовую поддержку муниципальных образований.

Проблема формирования финансовой основы органов местного самоуправления, проведения сбалансированной бюджетно-финансовой политики относится к числу наиболее сложных.

Вопросы местных финансов в настоящее время не урегулированы ни в федеральном законодательстве, ни в законодательстве субъектов РФ.

Основным инструментом формирования финансовой основы местного самоуправления является право органов муниципального образования самостоятельно формировать, пополнять, утверждать и исполнять местный бюджет, а также контролировать его исполнение (ст.132 Конституции РФ).

В нашей стране длительное время существовала унитарная бюджетная система, при которой каждый нижестоящий бюджет был составной частью вышестоящего, а все вместе они образовывали единый государственный бюджет. С 1991г. Россия перешла к принятому в большинстве развитых стран бюджетному устройству, предусматривающему независимость местных бюджетов, что дает истинную, а не формальную самостоятельность местным органам самоуправления.

Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 25.09.1997г. № 126-ФЗ определяет основные принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

**2. Муниципальная собственность**

Одной из важных составляющих финансово-экономической основы местного самоуправления является муниципальная собственность.

Она представляет собой достояние жителей соответствующей территории.

Согласно Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в состав муниципальной собственности входят: средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды; имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; муниципальные предприятия и организации; муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации; муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения; муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта; другое движимое и недвижимое имущество, приобретенное муниципальным образованием в результате его хозяйственной деятельности, дарений, иных отчуждений имущества в его пользу, не противоречащих законодательству .

Вопрос о собственности местных органов власти в мировой практике не нашел однозначного решения. Во многих странах местным органам власти могут принадлежать предприятия, оказывающие услуги местному населению: транспортные и энергетические предприятия; коммунальные и жилищные хозяйства; предприятия рекреационной инфраструктуры и т.п. В США, например, в сферу территориально-хозяйственного управления входят в основном объекты социального развития: коммунальное хозяйство, оказание услуг, индустрия туризма и отдыха.

Сегодня в России формируется муниципальная собственность, которая становится важнейшим фактором развития местного самоуправления.

Понятие «муниципальная собственность» было введено в России Законом от 24 декабря 1990г. «О собственности в РСФСР». Конституция РФ признает и гарантирует, наряду с другими формами собственности, муниципальную собственность (ст.8).

Муниципальная собственность, порядок ее образования, владения, пользования и распоряжения закрепляется также Гражданским кодексом РФ, Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими законами и нормативными правовыми актами.

Согласно ст.215 Гражданского кодекса РФ муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на правах собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Управление муниципальной собственностью осуществляется органами местного самоуправления, что не делает их собственниками муниципального имущества. В соответствии со ст.215 Гражданского кодекса РФ и ст.29 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право собственника муниципального имущества принадлежит муниципальному образованию.

Население муниципального образования владеет муниципальной собственностью, передавая право распоряжения и пользования ею, в части издания нормативных актов исключительно представительному органу местного самоуправления, который осуществляет это право самостоятельно и в порядке, установленном уставом (положением) о местном самоуправлении.

Имущество, находящееся в собственности муниципального образования, делится на две части. Одна часть муниципального имущества закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления. Другая - в частности, средства местного бюджета, иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет, согласно ст.215 Гражданского кодекса РФ, муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения, другого муниципального образования.

Процесс формирования муниципальной собственности еще не завершен, как не завершен порядок формирования самих муниципальных образований. В соответствии со ст.61 федерального Закона от 28 августа 1995г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты РФ должны передавать в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в их собственности, но необходимые для решения вопросов местного значения. Передача данных объектов в собственность местного самоуправления осуществляется в соответствии с разграничением полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями, а также между самими муниципальными образованиями.

Органы местного самоуправления наделяются также правом самостоятельно создавать муниципальные предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок их деятельности, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей, заслушивают отчеты об их деятельности.

Формирование муниципальной собственности тесно взаимосвязано с процессом приватизации.

Основными проблемами предприятий и организаций муниципальной формы собственности являются накопленная задолженность, слабая материальная база и высокий уровень износа основных фондов.

Передача имущества в аренду является одним из источников пополнения бюджета, действенным инструментом развития территорий муниципальных образований и создания благоприятных условий для предпринимательства. Не являясь монополистом на рынке недвижимости, но, обладая большим объемом недвижимости, передаваемой в аренду, муниципалитет способен влиять на рынок: регулировать рост цен, задавать уровень стабильности договоров, снижать произвол частных арендодателей. Основными арендаторами муниципального недвижимого имущества являются представители малого бизнеса, у которых нет собственных площадей. Зачастую средства, полученные от аренды муниципального имущества, идут на капитальный ремонт. Вариантом эффективного использования муниципальной собственности является увязка объема вложенных арендатором средств, в капитальный ремонт со сроком действия договора аренды и стоимостью аренды.

2.1 Разграничение собственности.

Процесс формирования муниципальной собственности во многом зависит от решения проблемы разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Разграничение собственности на государственную и муниципальную, до сих пор вызывает много проблем. Объясняется это, прежде всего, единым публично-правовым статусом субъектов государственной и муниципальной собственности: наличием у них особых властных полномочий, позволяющих принимать нормативные акты, которые регламентируют порядок осуществления принадлежащего им права собственности, а также осуществлением своих прав собственности в публичных (общественных) интересах и отсутствием должной нормативной базы, регулирующей данные отношения.

Кроме того, право государственной собственности и право муниципальной собственности характеризуются множественностью субъектов. В роли субъектов государственной собственности выступают Российская Федерация в целом и ее субъекты – республики, края, области и т.д.

2.2 Субъекты муниципального права.

Осуществление от имени соответствующего муниципального образования собственника его правомочия в соответствии со своей компетенцией не делает их собственниками соответствующего имущества. Как и государственные органы, органы муниципальных образований могут выступать в имущественном обороте и в качестве самостоятельных юридических лиц – муниципальных учреждений, обладающих самостоятельным вещным правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество (ст. 296 Гражданского Кодекса РФ). Частью этого имущества – денежными средствами – они будут отвечать по своим обязательствам. При осуществлении ими правомочий собственника муниципального образования – они получают возможность, в той или иной мере, распоряжаться имуществом этого собственника, поступающим, выбывающим или составляющим его казну, и именно имущество казны, в первую очередь средства соответствующего бюджета, составляет базу самостоятельной имущественной ответственности такого муниципального (публичного) собственника по своим долгам.

В связи с этим муниципальное имущество, подобно государственному, также делиться на две части (ст. 215 п.3 Гражданского Кодекса РФ). Одна часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на самостоятельных, хотя и ограниченных вещных правах хозяйственного ведения и оперативного управления, а другая, нераспределенная часть, составляет казну соответствующего муниципального образования. С точки зрения интересов имущественного оборота такое разделение муниципального имущества имеет значение, прежде всего, для обоснования раздельной имущественной ответственности муниципального образования и созданных им юридических лиц по их долгам.

Наиболее важным из всех прав, осуществляемых муниципальным образованием, как субъектом гражданских правоотношений, права собственника муниципального имущества.

Субъектами права муниципальной собственности выступают:

- органы местного самоуправления;

- должностные лица местного самоуправления;

- население муниципального образования.

Однако и Гражданский Кодекс РФ и Федеральный закон « Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливают, что права собственника муниципального имущества осуществляются от имени муниципального образования. Следовательно, субъектом права муниципальной собственности, является только муниципальное образование, а не органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, действующие в соответствии с законом, и не юридические лица или граждане, действующие по специальному поручению, которые являются лишь представителями муниципального образования в отношениях по поводу муниципального имущества.

Наделение населением муниципального образования органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению права муниципальной собственности, означает лишь, перераспределение полномочий представителей одного и того же собственника – муниципального образования, но не передачу от него права собственности какому-либо другому лицу.

2.3 Формирование муниципальной собственности.

Приобретение права муниципальной собственности.

Право муниципальной собственности возникает из оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами. Можно выделить административные и гражданско-правовые способы. Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализует, при издание акта органа государственной власти. Более отвечает интересам местного самоуправления, способ перехода прав на объекты собственности, гражданско-правовые договоры и сделки. Муниципальное образование вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав.

Право муниципальной собственности может быть приобретено следующими способами:

путем изготовления (создания) новой вещи (например, недвижимого имущества);

путем получения поступлений (доходов, продукции) в результате использования уже имеющегося муниципального имущества;

на основании договора купли- продажи, дарения или иной сделки об отчуждениях этого имущества;

по наследству в соответствии с завещанием или законом;

по решению суда (например, в отношении бесхозяйного недвижимого имущества);

в установленном порядке ( к примеру, как находка или как клад).

2.4 Муниципальное имущество.

Приобретение и отчуждение (в том числе приватизация) муниципальным образованием имущества и имущественных прав осуществляется в порядке, установленном органами местного самоуправления. Муниципальное имущество подлежит обязательному учету и пообъектной регистрации в реестре объектов муниципальной собственности.

Кроме того, согласно п.1 ст. 61 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты РФ обязаны передавать в собственность муниципальных образований объекты, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями.

Передача объектов (имущества), относящихся к муниципальной собственности, в государственную собственность субъектов РФ или федеральную собственность, может осуществляться только с согласия органов местного самоуправления, либо по решению суда.

Весьма важен вопрос о передаче из государственной в муниципальную собственность, нежилых помещений, арендуемых различными организациями, в том числе относящихся к муниципальной собственности. К объектам муниципальной собственности относятся нежилые помещения, находящиеся в управлении исполнительных органов, местной администрации, в том числе здания и строения, ранее переданные ими в ведение (на баланс) другим юридическим лицам, а также встроено-пристроенные нежилые помещения, построенные за счет 5- и 7-процентных отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения.

ВЫВОД

Муниципальная собственность используется как инструмент создания привлекательных рамочных условий для развития малого бизнеса. Льготы по арендной плате и коммунальным платежам, муниципальные заказы и поручительства обеспечивают не только создание новых производств, но и гарантируют в перспективе рост доходности территорий муниципальных образований. Вместе с тем, отсутствие полной и достоверной информации о земельных участках, объектах недвижимости и зарегистрированных правах на них делает невозможным эффективное управление земельными ресурсами, недвижимостью и территориями муниципальных образований в целом.

По-прежнему актуальной остается задача повышения эффективности использования муниципального имущества за счет:

оптимизации состава муниципальных предприятий и учреждений путем реорганизации, ликвидации, коррекции профиля деятельности существующих предприятий на основе анализа их деятельности, а также создания новых в зависимости от потребностей территорий;

обеспечения полной инвентаризации объектов муниципальной собственности, их учета, проведения технической инвентаризации и государственной регистрации прав на объекты муниципальной собственности;

внедрения программ по созданию автоматизированной системы ведения муниципального земельного кадастра и муниципального учета объектов недвижимости;

проведения конкурсов по продаже муниципального имущества и сдаче в аренду нежилых помещений;

четкого определения прав пользования и полномочий пользователей объектами муниципальной собственности на основе Положения о муниципальном имуществе;

обеспечения контроля за использованием и сохранностью объектов муниципальной собственности;

ведения единого реестра договоров аренды и учета недвижимого имущества, находящегося в арендном обороте, а также корректировки величины арендной платы с ориентацией на рыночные цены с целью увеличения эффективности использования муниципального имущества;

создания благоприятных условий для субъектов малого и среднего предпринимательства по использованию и развитию объектов муниципальной собственности;

совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей земельные отношения; развития рынка земли, осуществления контроля за использованием земельных участков.

**3. Местный бюджет**

В соответствии с Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» местный бюджет – бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.

Местный бюджет определяется как совокупность организационных бюджетных отношений, посредством которых часть финансовых ресурсов страны направляется в распоряжение местных органов власти (муниципальных образований) для решения вопросов местного значения, а также осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов РФ.

В 1998 г. были приняты нормативные документы, регламентирующие экономические отношения всей бюджетной системы страны. К ним следует, в первую очередь, отнести Налоговый и Бюджетный Кодексы. принят и воплощается в жизнь Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления». В настоящее время отрабатывается законодательный механизм перераспределения компетенции между федеральным и территориальным уровнями государственной власти, органами местного самоуправления. Существует серьезное отставание теоретических и практических разработок в области государственных финансов применительно к условиям современной России. Важная роль в реформировании бюджетных отношений отводится местным бюджетам. Местные бюджеты принято считать низовым звеном бюджетной системы РФ. Вместе с тем, они являются фундаментом бюджетной системы, не укрепив которой, нельзя кардинально улучшить бюджетные взаимоотношения в соответствии с функциями, возлагаемыми на каждый уровень государственной власти. К компетенции местных органов власти, наиболее тесно связанных с населением, относится решение многих вопросов: социальной защиты населения, жилья, здравоохранения, образования, транспорта, коммунального хозяйства, экологии.

Для финансирования данных расходов местным органам самоуправления необходим достаточный уровень доходных источников местных бюджетов. Одним из основных принципов построения и функционирования бюджетной системы РФ является принцип самостоятельности бюджетов. Данный принцип предусматривает, что расходы каждого бюджета должны покрываться его доходами. Однако, анализ бюджетов на местном уровне свидетельствует о том, что принципы самостоятельности не получают достаточного практического подтверждения. Недостаток собственных средств местных бюджетов для финансирования деятельности органов местного самоуправления компенсируется значительными объемами дотаций, субвенций и других видов финансовой помощи местным бюджетам. В понятие «межбюджетные отношение» входит не только получение финансовой помощи, но и законодательное распределение доходов и расходов на долговременной основе между звеньями бюджетной системы. Не решив эту проблему, нельзя рассчитывать на качественное улучшение механизма бюджетного регулирования, достижения реальной самостоятельности местных бюджетов. Для того, чтобы принцип самостоятельности местных бюджетов не носил чисто формального характера, помимо законодательного разграничения доходных и расходных функций между бюджетами различных уровней, необходимо заинтересовать органы местного самоуправления в получении дополнительной помощи из вышестоящих бюджетов. Дополнительная помощь может выделяться в зависимости от выполнения административно-территориальными единицами социально-экономических показателей: - собственные доходы; - кассовый план (инкассация торговой выручки); - товарооборот предприятий торговли и общественного питания; - закупка мяса, молока, зерна; - объем промышленного производства; - платные услуги; - объем строительно-монтажных работ и др. При этом перед органами местного самоуправления возникает масса вопросов: как собрать налоги (получение которых зависит от выполнения плана товарооборота, финансового состояния предприятий); как организовать и стимулировать закупки продовольствия. Но, вместе с тем, повысит их ответственность за финансирование системы образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунального хозяйства и других мероприятий.

Разработка единой, научно обоснованной методики определения социальных нормативов расходования бюджетных средств, учитывающей инфляционные процессы, различие потребностей в социальных расходах, обеспечит объективность в определении размеров минимального бюджета. Вместе с тем, необходимо использовать регулирующие налоги не только как инструмент вертикального, но и горизонтального выравнивания доходов соответствующих бюджетов, что позволит уменьшить потребность в трансфертах и других видах межбюджетной помощи.

3.1 Функции местных бюджетов.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции: формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти; распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства; контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти. Важное значение, имеют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач в первую очередь в распределении государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества. Эти средства проходят через систему местных бюджетов, включающих более 29 тысяч городских, районных, поселковых и сельских бюджетов. Осуществление государством социальной политики требует больших материальных и финансовых ресурсов. В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между звеньями бюджетной системы заложены принципы самостоятельности местных бюджетов, их государственной финансовой поддержки.

Исходя из этих принципов доходы местных бюджетов формируются за счет собственных и регулирующих источников доходов.Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов РФ на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Доходная часть минимальных местных бюджетов формируется путем закрепления доходных источников на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта РФ. Если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет этих источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта РФ передают органам местного самоуправления другие доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. Свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

3.2 Доходная часть местных бюджетов.

Доходы бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (ст. 6 БК РФ).

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

Собственные доходы – налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов РФ, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и направляемые в местные бюджеты.

К собственным доходам местных бюджетов относятся (ст. 52 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»):

средства самообложения граждан,

доходы от местных налогов и сборов,

доходы от региональных налогов и сборов,

доходы от федеральных налогов и сборов,

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

доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности,

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

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

добровольные пожертвования,

иные поступления в соответствии с федеральные законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Муниципальным органам в период 1994 – 1996 гг. было предоставлено право вводить налоги и сборы, не предусмотренные российским законодательством. В 24 регионах были введены местные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законодательством. Среди вводимых налогов были: налог на содержание излишнего поголовья дойных коров (Башкирия), налог за использование иностранных алфавитов в названиях предприятий (Курская, Липецкая, Орловская области), налог за освещение фасадов зданий (Московская область), налог за проезд по автодорожному мосту (Саратовская область) и др.

Сейчас ситуация с введением местных налогов и сборов существенно изменилась. В Налоговом кодексе дается перечень местных налогов и сборов:

земельный налог;

налог на имущество физических лиц;

налог на рекламу;

налог на наследование или дарение;

местные лицензионные сборы.

Причем перечень местных налогов является закрытым и расширительному толкованию органами местного самоуправления не подлежит.

К другим собственным доходам местных бюджетов относятся (ст. 7 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»):

доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;

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

платежи за пользование недрами и природными ресурсами;

штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с законодательством РФ;

государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ;

не менее 50% налога на имущество предприятий и организаций;

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

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

Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен (ст. 56 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Вопросы введения и использования данных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме.

На практике при составлении проектов бюджетов и их исполнении часто вообще не проводят различия между собственными и регулирующими доходами. Этому способствует то, что в бюджетной классификации доходов бюджетов не предусмотрена градация учета доходов по способам зачисления в бюджеты.

К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся (ч. 3 ст. 9 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»):

нормативные отчисления от регулирующих доходов,

дотации и субвенции местным бюджетам,

средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки муниципальных образований,

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

Дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов (ст. 6 БК РФ).

Субвенция – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов (ст. 6 БК РФ).

Субсидия – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов (ст. 6 БК РФ).

Эффективность разрешения основных проблем муниципального уровня зависит от формирования достаточной доходной базы местных бюджетов. С этой целью введены необходимые положения в новую редакцию Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесены в Государственную Думу и приняты в первом чтении изменения и дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Поступление налогов и сборов в местный бюджет РФ в 2007 году.

В местный бюджет в отчетном году поступило налогов и сборов в сумме 24 195 млн.руб., что на 43% больше поступлений за 2006 год. Из них в декабре сумма поступления налогов и сборов составляет 2 353 млн.руб., темп роста 135%.

3.3 Расходная часть местных бюджетов.

Расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления (ст.6 БК РФ).

Расходная часть местных бюджетов включает (ст. 12 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»):

расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством РФ;

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

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

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

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

иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

В Бюджетном кодексе (ст. 87) устанавливается перечень расходов, финансируемых исключительно из местных бюджетов:

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;

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;

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 РФ.

Расходы бюджетов, предусмотренные бюджетной классификацией, подразделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития.

К бюджету текущих расходов относятся расходы на текущее содержание и капитальный ремонт (восстановительный) жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов местного самоуправления и иные расходы, не включенные в расходы развития.

К бюджету развития относятся ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий.

**Вывод**

Бюджет муниципального образования (местный бюджет), предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств, для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

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

**Заключение**

Согласно действующей Конституции, в РФ действуют нормы о построении системы местного самоуправления на основе ее самостоятельности. В первую очередь, это подразумевает самостоятельность финансовую и экономическую. В развитие этих конституционных норм был принят перечень федеральных законов, регламентирующих взаимоотношения между государственными и муниципальными уровнями власти. Активно развивается региональное и муниципальное нормотворчество, направленное на обеспечение финансово-экономической самостоятельности органов местного самоуправления. Одновременно, однако, высказывается точка зрения о нецелесообразности сохранения института самоуправления, т.к. в нынешних условиях оно все же носит дотационный характер. В связи с этим представляется необходимым проанализировать некоторые аспекты финансовой самостоятельности органов местного самоуправления на данном этапе их развития.

Ключевым годом в процессе формирования местного самоуправления в РФ был 1991. С этого момента органы местного самоуправления наделены правом, иметь самостоятельные бюджеты. Им предоставляется право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом, закрепленным за ними. Иными словами, законодательно закреплен институт муниципальной собственности. С целью реализации правомочий собственника органы местного самоуправления в состоянии осуществлять управление муниципальными финансами и объектами муниципальной собственности. Для сохранения уже имеющейся собственности за ними закрепляется право принятия решений по вопросам ограничений, обусловленных снижением рисков нанесения ущерба или утраты части муниципальной собственности, а также возможности монополизации определенных секторов муниципального рынка.

Однако, декларируемая законодательством финансовая, бюджетная и экономическая самостоятельность органов местного самоуправления зачастую не реализуется на практике. На сегодняшний момент, уровень доходов органов местного самоуправления остается крайне низок. Хочется отметить, что низок уровень не только собственных доходов, но и доходов, закрепленных за органами местного самоуправления на постоянной или долговременной основе. Положение ухудшается и тем, что система межбюджетных отношений далека от совершенства. Она не имеет ни единообразной структуры, ни хорошей методической основы. Вследствие этого, отсутствует возможность выровнять бюджетную обеспеченность муниципальных образований. Статистика неумолима. Она говорит, что в целом по России общее количество муниципальных образований – бюджетных “доноров” – минимально: чуть более 25 процентов от их общего числа. Взятая в отдельности, эта ситуация на первый взгляд не кажется непреодолимым препятствием для развития местного самоуправления, однако на фоне всеобщего финансового упадка в государственных структурах, дефицитности бюджетов на всех уровнях она превращается в огромную проблему.

Далее ситуация развивается следующим образом. Отсутствие средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, а также для реализации решений органов государственной власти, приводит к тому, что органы местного самоуправления вынуждены либо использовать свои собственные средства, а это подрывает их и без того слабую финансовую основу, либо отказаться от реализации этих полномочий, что, в свою очередь, подрывает систему государственного строя РФ.

На сегодняшний момент, можно сделать неутешительные выводы:

1. муниципальные образования остановились в своем развитии по причине отсутствия необходимых для этого финансовых средств;

2. бюджеты формируются зачастую с дефицитом, преодоление которого вряд ли возможно. В силу этого бюджеты не могут обеспечить своевременного финансирования муниципальных расходов. Дефицит бюджетов приводит к неуклонному росту кредиторской задолженности муниципальных образований. Муниципалитеты, стремясь преодолеть возникающее при этом социальное напряжение, пользуются кредитами коммерческих банков, тем самым, усугубляя финансовое положение бюджетов. В условиях, когда эти средства привлекаются не для развития приносящей прибыль муниципальной экономики, а для покрытия долгов, кредиты превращаются в тяжкое бремя, передаваемое муниципальными чиновниками из поколения в поколение. Все вышеуказанное позволяет говорить о кризисе одного из равноправных уровней бюджетной системы РФ – местных бюджетов.

В результате всего этого органы местного самоуправления не имеют достаточно средств, для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения. А это уже является нарушением сути местного самоуправления, которая подразумевает, что в стране признаются, гарантируются интересы местного населения (муниципальные интересы). К этой категории принято относить интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Муниципальные интересы, в свою очередь, соотносятся с проблемой осуществления индивидуальных прав человека и гражданина. Ведь разрешение вопросов местного значения создает условия для обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения в целом. Это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, в демократическом обществе – права на достойную жизнь. А уровень гарантированности этого права можно рассмотреть, как показатель уровня развития демократии в государстве.

Одновременно, уровень развития местного самоуправления отражает уровень оптимизации использования государственных ресурсов. Местное самоуправление в зарубежных странах, несмотря на дотационный характер, экономически выгодно государственной власти. Как уже упоминалось, обеспечение повседневных потребностей каждого человека и населения в целом, есть задача каждого “социального” государства. Выполнение этой задачи должно в любом случае обеспечиваться государством, вне зависимости от того, существует ли система местного самоуправления и на каком уровне развития она находится. С точки же зрения оптимизации использования ресурсов, система местного самоуправления является наиболее эффективной для выбора форм экономически максимально выгодных в конкретных условиях каждого отдельно взятого муниципального образования. Представляется, что именно из этого исходили страны Западной Европы проводя реформы, предусматривающие определенную децентрализацию государственной власти и передачу полномочий на уровень максимально приближенный к населению. При этом местные бюджеты за рубежом, в основном, состоят на 70 процентов из государственных дотаций. В свою очередь, органы государственной власти освобождаются от решения проблем на этом уровне и могут сконцентрироваться на решении проблем на национальном и региональном уровне, что способствует оптимизации государственного управления в целом.

Анализируя принятые Бюджетный Кодекс, Налоговый Кодекс, закон “О финансовых основах местного самоуправления” и ряд законопроектов по данным вопросам, можно увидеть целый перечень недостатков, которые не улучшат, а усугубят тяжелое положение муниципальных бюджетов.

Хочется отметить, что данные нормативные акты и законопроекты идеологически не увязаны с Конституцией и законодательством РФ. Зачастую отсутствует идеологическая связь и между самими этими актами.

Кроме этого, устанавливаемая система межбюджетных отношений не содержит стимулов для целенаправленной деятельности руководителей муниципальных образований по подъему промышленного производства, развитию экономики.

Вследствие четкого закрепления местных налогов органы местного самоуправления оказываются лишенными возможности проведения эффективной местной налоговой политики, которая учитывала бы местную специфику и меняющуюся ситуацию на местах.

Одновременно с этим, изымаются в полном объеме из доходов местного самоуправления налог на добавленную стоимость и налог на прибыль, которые ранее составляли от 30 до 50 процентов доходов местных бюджетов. Одновременно с этим, устраняется практика долговременного закрепления за бюджетами местного самоуправления доходов, сопоставимых по уровню с расходной частью местных бюджетов.

Четкая регламентация внебюджетных средств, хотя и не в форме прямого запрета на внебюджетные средства для органов местного самоуправления, лишает муниципалитеты возможности их создания, а, соответственно, возможности эффективно решать стоящие перед ними задачи, используя для этого самостоятельно выбранные формы и способы расходования средств.

Все вышесказанное неуклонно ведет к повышению уровня регулирования финансовой деятельности, органов местного самоуправления, субъектами федерации.

Неопределенность законодательства по некоторым иным аспектам финансовой деятельности органов местного самоуправления также оказывает свое негативное влияние. Например, отсутствуют четкие критерии для оценки необходимого и достаточного уровней доходов местных бюджетов, расплывчатой остается категория “муниципального бюджета”, нет методики расчета показателей бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В этих условиях определение уровня реальных доходов муниципального образования представляется чрезвычайно трудным, а вследствие размытости критериев предоставляется возможность для крайне субъективного подхода к определению этого уровня.

При изъятии на федеральный уровень 40 процентов подоходного налога разница между доходами и расходами на всех уровнях бюджетной системы увеличилась при одновременном снижении уровня доходов муниципальных образований. Средняя потеря доходов муниципальных образований при этом в среднем составила 17-20 процентов.

Ситуация усугубляется тем, что распределение расходного бремени по уровням управления не произведено. Передача источников финансирования для реализации государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления не регламентирована. При этом, однако, большая часть расходов государства по выполнению установленных социальных стандартов финансируется из местных бюджетов в приоритетном порядке.

В целях восстановления финансовой основы местного самоуправления, нормализации бюджетов муниципальных образований и, соответственно, восстановления дееспособности органов местного самоуправления необходимо внесение изменений в действующее федеральное законодательство. Подобные изменения должны соответствовать определенным принципам, например:

расходные полномочия местных бюджетов должны быть обеспечены соответствующими доходами;

расходы по финансированию вопросов местного значения должны быть обеспечены преимущественно доходами местных налогов и неналоговых доходов, закрепленными на постоянной основе и поступающими в местные бюджеты непосредственно от налогоплательщиков;

к местным налогам, в первую очередь, следует относить налоги, которые максимально эффективно могут быть собраны только на местном уровне;

расходы на выполнение основных государственных полномочий должны быть обеспечены долями отчислений от федеральных и региональных налогов – закрепляемыми за муниципальными образованиями на постоянной основе и зачисляемыми в бюджет непосредственно от налогоплательщиков;

система “выравнивания” бюджетной обеспеченности в субъектах федерации должна быть закреплена федеральным законодательством;

система межбюджетных отношений должна в полной мере распространяться на все три уровня бюджетной системы;

при разработке единой методологии расчетов и обеспечения минимальных местных бюджетов актами федерального законодательства должны быть закреплены: минимальные социальные стандарты; обязательность казначейского исполнения местных бюджетов (это еще больше ограничит финансовую самостоятельность местного самоуправления, однако поможет стабилизировать бюджеты муниципальных органов); передача на местный уровень налогов, на формирование базы которых оказывает реальной влияние деятельность муниципальных властей.

Если данные принципы будут реализованы в федеральном законодательстве, то муниципальные образования получат мотивацию к увеличению доходной части бюджетов всех трех уровней, стабильные и определенные условия бюджетного финансирования. Однако любые решения, связанные с финансированием деятельности органов местного самоуправления должны быть, в первую, очередь сориентированы на нынешнее положение муниципальных образований.

**Список литературы**

Гражданский Кодекс РФ от 30.11.1994 N 51-ФЗ

Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями от 31 декабря 1999 г., 5 августа, 27 декабря 2000 г., 8 августа, 30 декабря 2001 г., 29 мая, 10, 24 июля, 24 декабря 2002 г., 7 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 20 августа, 23, 28, 29 декабря 2004 г., 9 мая, 1 июля, 12 октября, 19, 22, 26, 27 декабря 2005 г., 3 января, 2 февраля, 16 октября, 3 ноября, 4, 19, 30 декабря 2006 г., 20, 26 апреля, 24 июля 2007 г.)

Федеральный Закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный Закон № 126-ФЗ от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Шугрина Е.С. «Муниципальное право»: учебник – М.: ТК Велби, Издательство Проспект, 2007, - 672 с.

Лимонов А.М. «Местное самоуправление в Российской Федерации»: учебное пособие – М., Издательство: Книжный мир, 2002, - 220с.

Черкасов Г.И. «Общая теория собственности»: Учебное пособие для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2003г, - 32с.

Тикин В.С. «Собственность как категория: проблемы определения - Управление собственностью». – 2004г, - 55с.

«Финансы» - Денисова И.П., Иванова О.Б., Рукина С.Н. - М.: Феникс,2008г.

«Государственное и муниципальное управление, реализация реформ», Сапожников А.А., Семкина О.С., Мокрый В.С., - М.: Кнорус, 2008г,-216с.

«Основы местного самоуправления»,- Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. – М.:Инфра-М, 2006 г, - 208с.

«Муниципальное право РФ» ,- Кутафин О.Е., Фадеев В.И., -М.: Юристъ, 2006г, - 428с.

Фадеев В.И. , «Муниципальное право в РФ: проблемы становления и развития», - М.: ИНИОН, 2005г, - 95с.