**План**

Вступление

1. Финансовые основы местного самоуправления
2. Финансовые проблемы местного самоуправления
3. Укрепление финансовой базы местных бюджетов

Заключение

Список использованной литературы

**Вступление**

Бюджеты территориальных формирований играют значительную роль в социально–экономической жизни страны, они являются финансовой основой местного самоуправления, без которого не может полноценно функционировать каждое демократическое государство. За счет средств местных бюджетов осуществляется финансирование широкого круга государственных расходов, тем самым, местные бюджеты оказывают содействие удовлетворению жизненно важных нужд граждан.

Важное значение отводится местным бюджетам в решении такой сложной задачи, как проведение финансового выравнивания, суть которого состоит в следующем. Всегда существуют объективные отличия в уровнях экономического развития административно–территориальных единиц, это служит причиной расхождений в объемах налоговых поступлений отдельных территорий, которые, в свою очередь, приводят к значительным колебаниям размеров местных бюджетов и расходов из них (в сопоставлении с количеством населения). Основной целью финансового выравнивания является устранение данных расхождений и создание одинаковых возможностей для органов местного самоуправления всех административно–территориальных единиц страны по предоставлению общественных услуг на равном уровне, который гарантирован Конституцией России.

Механизм управления местными бюджетами в нашей стране еще недостаточно отработан, характеризуется значительными недостатками в процессе разработки, определении состава и структуры местных бюджетов, процедурах реализации, что делает рассмотрение этого вопроса актуальным и предопределяет необходимость более тщательного изучения.

**1.** **Финансовые основы местного самоуправления**

Несмотря на принятие Бюджетного и Налогового кодексов, законов о разделении полномочий органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, в бюджетной системе не обеспечивается равновесие между централизацией финансовых ресурсов и федерализацией бюджетных отношений.

Велика финансовая зависимость нижестоящих уровней власти от вышестоящих, слабо действуют механизмы увеличения собственных налоговых доходов. Наблюдается резкая дифференциация бюджетной обеспеченности. В муниципальных образованиях, с одной стороны, растут затраты на предоставление услуг, с другой, сокращается сфера муниципального обслуживания, доходная база местного самоуправления.

Потребность в финансовых ресурсах целиком и полностью определяется объемом выполняемых функций, расходных обязательств. Но в одном случае эффективнее централизация функция, в другом, наоборот, децентрализация. При делегировании функций возможно сочетание централизации доходных источников с децентрализацией расходных полномочий. В процессе разграничения устанавливается, какой уровень власти должен осуществлять нормативно-правовое регулирование, обеспечивать бюджетное финансирование, непосредственно предоставлять услуги.

Бюджетная система является бастионом государственного планирования и регулирования социальной сферы, а местная власть всегда функционирует в русле общегосударственных интересов без претензий на какую-то автономность, расходуя общенародные деньги в виде налоговых доходов или финансовой поддержки.

Однако вопросы местного значения сформулированы так, что меру участия и ответственности местного самоуправления установить весьма затруднительно без дополнительных подзаконных актов и разъяснений. А от трактовки содержательной части каждой функции зависит потребность в финансировании. Например, в части энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации местное самоуправление отвечает только за организацию, но не развитие. В жилищной сфере на местное самоуправление возложено обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жильем в соответствии с жилищным законодательством, то есть, роль местного самоуправления сформулирована весьма неконкретно.

Для финансового обеспечения вопросов местного значения предназначаются налоговые доходы, местные налоги и сборы, отчисления от федеральных и региональных налогов, закрепляемые на постоянной или временной основе, безвозмездные перечисления вышестоящих бюджетов. Множественность каналов поступления средств вовсе не гарантирует их достаточность для обеспечения бюджетной потребности, даже учитывая сокращение расходных обязательств. Почти каждое муниципальное образование, нуждается в необходимых ему финансовых ресурсах, средствах, которые оно может планировать и использовать.

В мировой практике принято за местными бюджетами закреплять налоги, не зависящие от экономической конъюнктуры, на базу которых местное самоуправление может повлиять, платежи по которым не выходят за пределы территории, непосредственно связанные с уровнем жизни проживающих на территории плательщиков, с немобильной базой. При этом сторонники концепции полного налогового права стоят за предоставление местному самоуправлению права вводить любые налоги для обеспечения законодательно закрепленных функций. В условиях России это невозможно реализовать даже технически. Практически все элементы налогообложения определяются НК РФ. Более того, распределение видов налогов по уровням компетенции во многом потеряло экономический и фискальный смысл, т.к. около 95% платежей поступает за счет федеральных налогов.

Программа развития бюджетного федерализма высказывается за принцип «один налог – один бюджет», в НК РФ он реализован закреплением за местными бюджетами двух налогов: земельного и на имущество физических лиц. Сам по себе этот принцип имеет преимущества: не нужно перераспределение платежей, больше свободы действий у органа власти. Но емкость указанных налогов мала, они не меняют финансовую ситуацию в муниципальных образованиях. Закрепление налогов по уровням бюджетной системы происходит без должного учета реальных денежных средств, которые может обеспечить тот или иной налог конкретный территории. По-прежнему основным источником доходов остаются совместные (расщепляемые) налоги.

В бюджеты муниципальных образований налоговые платежи зачисляются по единым нормативам, установленным непосредственно БК РФ, а также законами субъектов РФ. Муниципальные образования глубоко дифференцируются по налоговому потенциалу и расходным потребностям. Единые ставки и нормативы отчислений от налоговых платежей, накладываясь на различные условия по территориям, создают ситуацию недостатка средств у одних и избытка у других муниципальных образований. Это вызывает необходимость перераспределения средств из вышестоящего бюджета и выравнивания бюджетной обеспеченности. Представляемые субсидии призваны корректировать неравномерное распределение расходов и источников финансирования и не предназначаются для реализации определенных проектов. Порядок предоставления перераспределяемых средств согласовывается с органами местного самоуправления и не должен ограничивать свободу их выбора в рамках собственной компетенции.

Но предоставление средств через налоговые доходы по единым ставкам и нормативам отчислений усугубляет неравенство независимо от финансово-экономического положения муниципальных образований. Одновременно оно обуславливает необходимость централизации налоговых доходов в вышестоящих бюджетах, чтобы предоставлять средства низкодоходным бюджетам.

Основная часть бюджетных доходов поступает с помощью налоговых инструментов. Чем справедливее распределены налоговые доходы, тем меньше потребность в дотационном выравнивании, для него остается небольшое пространство. Между тем законодательство весьма узко трактует термин «выравнивание бюджетной обеспеченности». Налоговые доходы в процесс выравнивания практически не включатся, т.к. распределяются по единым нормативам отчислений.

Методика выравнивания зарегулирована силой ФЗ, но реально оно не обеспечивается. Выравнивание сведено к дотациям из бюджетных фондов, финансовой поддержки нижестоящих бюджетов по критерию душевого бюджетного дохода муниципального образования в сравнении со средним по субъекту РФ. Выровнять финансовые возможности пропорционально численности населения полностью невозможно. Например, в одном поселении есть развитая социальная инфраструктура, она требует больших затрат, а в другом ее почти нет, хотя численность населения может быть одинаковой, т.е. расходные потребности в разных муниципальных образованиях несопоставимы. Право на финансовую поддержку получают территории с уровнем дохода ниже среднего или на основе другого критерия.

Не включаются в выравнивание высокодоходные территории, за исключением случаев, когда уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания в отчетном году в расчете на жителя в 2 и более раза превышал средний уровень по субъекту РФ. Тогда может быть предусмотрено перечисление из данного местного бюджета в региональный ФФПМР (ГО) (Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)) 50% превышения (либо другие меры).

Объем дотации должен исчисляться с учетом финансовых возможностей органов местного самоуправления осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения, а не в зависимости от их отношения к среднему уровню. Поэтому корректное решение проблемы должно включать изъятие сверхдоходов у одних и доначисления другим, исходя из соотношения расходных обязательств и бюджетной (налоговой) обеспеченности.

Если же использовать механизм дифференциации отчислений от налоговых платежей, то эффективность выравнивания существенно повышается и сводится на «нет» проблема налоговых сверхдоходов отдельных местных бюджетов.

Дифференциация нормативов отчислений от налогов не равноценна их полной индивидуализации, вполне возможны и групповые нормативы, хотя и индивидуальный подход к формированию местных бюджетов исключать нельзя как способ учета особенностей каждого муниципального образования. Иной подход противоречит конституционным гарантиям социального обслуживания населения на любой территории страны.

В процесс расчётов при выравнивании включается один налог за другим, пока в том или ином муниципальном образовании расходные потребности не сравняются с бюджетной (налоговой) обеспеченностью. Бюджетам таких муниципальных образований не требуются дотации из специальных фондов. Перекрываются и каналы искусственного образования сверхдоходов других местных бюджетов. Гарантируется обеспечение расходных обязательств при минимальной сумме средств фонда финансовой поддержки.

Такой подход стимулирует активность местных властей в расширении доходной базы территории, развитии ее экономики, поощрении хозяйственной инициативы.

Однако нормативные акты в рамках административной реформы ориентируют на отделение в управлении хозяйственных функций о административных и политических, переоценку вопросов местного значения, ограничение добровольных функций.

Выведено из структуры вопросов местного значения комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. В собственности муниципальных образований может находиться лишь имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти и работников, а также выполнения отдельных государственных функций, предстоит изъятие из состава их имущества т.н. непрофильных активов. Производственные функции местного самоуправления ограничены строительством дорог, мостов в границах населенных пунктов; организацией сбора, утилизации и переработки бытовых отходов и мусора. Компетенция в сфере финансов исчерпывается формированием и исполнением бюджета. Все вращается вокруг деления налоговых поступлений в межбюджетных перечислений. Никакого сдвига в сторону усиления связи между состоянием местной экономики и финансовыми ресурсами не происходит.

Объективно складывающиеся условия функционирования муниципальных образований не дают повода для постановки вопроса об ограничении хозяйственной деятельности местного самоуправления. Перечень вопросов местного значения не должен лишать местное самоуправление права самостоятельно зарабатывать деньги. Местное самоуправление может воспользоваться своими рычагами влияния в интересах местного сообщества, в том числе решения финансовых проблем. Кардинально они решатся лишь на основе привязки доходов к реальному сектору, прежде всего, на данной территории.

В отношении к бизнесу местная власть не должна занимать подчиненное положение, не должна быть безразлична к политическому, социальному и деловому климату на территории. Муниципальный и частный сектор при наличии местного самоуправления не антагонисты, они взаимосвязаны и нуждаются друг в друге. Частный сектор становится элементом, субъектом муниципального хозяйства.

Основными направлениями взаимоотношений местной власти и бизнеса являются комплексное территориальное планирование, размещение муниципальных заказов, операций с земельными участками и имуществом, участие в капитале, налоговые льготы, бюджетные гарантии, предоставление коммунальных услуг, лицензирование, инвестиционные соглашения. Перспективно государственно-частное партнерство, особенно в строительстве школ, больниц, платных автодорог, коммунальных объектов. При этом оно охватывает сферу деятельности как крупного, так и малого бизнеса, как индивидуального, так и кооперативного.

Видимо, достаточно установить на федеральном уровне общие принципы и порядок наделения полномочиями муниципальных образований разных типов, предоставив право субъектам РФ решать конкретные вопросы разграничивая обязательства, источников доходов, объектов собственности, предметов ведения.

**2. Финансовые проблемы местного самоуправления**

Как форма территориальной организации муниципальные образования созданы в нашей стране в 90-х годах, после начала радикальных социально-экономических и политических преобразований и прошли значительный путь развития. В настоящее время установлена двухуровневая система местного самоуправления, включающая три типа муниципальных образований (поселения, муниципальные районы, городские округа). В результате осуществленных мероприятий происходит перераспределение реализуемых органами местного самоуправления полномочий, выстраивается новая система взаимоотношений, причем это имеет место как внутри самого местного самоуправления, в связи с изменившейся его организационной структурой, так и в более широком плане, между органами местного самоуправления и государственными органами субъектов РФ и Российской Федерации. При этом выявлен ряд проблем, препятствующих функционированию системы местного самоуправления, в числе которых отмечаются:

* неопределенность территориальной организации местного самоуправления;
* нечеткость компетенции муниципальных образований;
* не проработанность механизмов взаимодействия органов местного самоуправления с государственными органами;
* несовершенство нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области местного самоуправления;
* отсутствие кадров квалифицированных муниципальных служащих и др.

Эти и другие имеющиеся трудности указывают на сложность и противоречивость процесса становления и развития местного самоуправления, не ставя под сомнение его необходимость и объективную обусловленность, суть которой заключается в том, что местное самоуправление непосредственно связано с формированием гражданского общества, является важнейшим его институтом. Что же касается факторов, затрудняющих развитие местного самоуправления, то главным среди них, безусловно, является психологический фактор – неготовность граждан, населения муниципальных образований, к осуществлению самоуправления. Значительное негативное воздействие на становление местного самоуправления оказывает и отсутствие необходимых материальных предпосылок для его осуществления. О реальном местном самоуправлении можно говорить тогда, когда оно обеспечено экономически. Это подтверждается предшествующим опытом развития нашей страны. Отсутствие экономической самостоятельности – одна из главных причин слабости, недостаточной эффективности деятельности местных органов власти в дореформенный период. Построенная на перераспределении финансовых ресурсов бюджетная система того времени не оставляла места для самостоятельности. Функции местных органов власти сводились к поддержанию собственной жизнедеятельности и финансированию социальных мероприятий за счет выделяемых из вышестоящего бюджета средств. Такое бюджетное регулирование приводило к полной зависимости местных органов власти от вышестоящих, в том числе и по вопросам сугубо местного характера, которые должны были решаться на местах. Существовавшая практика делала бессмысленными многочисленные решения о расширении прав и повышении ответственности мест6ных органов власти, поскольку из-за отсутствия материальных ресурсов и «права» и «ответственность» не могли быть реализованы.

Акцентируя на этом внимание следует отметить, что в настоящее время правовые предпосылки для формирования финансово-экономической основы местного самоуправления имеются. Конституция РФ не только предусматривает местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России, но и определяет его экономическую основу, закрепив в качестве таковой особую, отделенную от государственной, форму собственности – муниципальную собственность и сформулировала фундаментальное положение о праве муниципальных образований иметь свой собственный бюджет. В соответствии с п. 1 ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Законодательные меры имеющие целью создание материальных предпосылок местного самоуправления, осуществлены в финансовой сфере, посредством принятия специального законодательства, в частности Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 5 сентября 1997 г. и включения соответствующих положений в Налоговый и Бюджетный кодексы. Муниципальные образования получили право на определенную часть собираемых на их территории налогов. В настоящее время на этот уровень полностью переданы земельный налог и налог на имущество физических лиц, а основным источником налоговых доходов большинства бюджетов сейчас является налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов более 53%. Однако реальными возможностями формирования своих бюджетов за счет собственных источников доходов муниципальные образования, по-прежнему, не располагают, основная масса формирующих доходы местных бюджетов поступлений является финансовой помощью из бюджетов вышестоящего территориального уровня, имеет место несоответствие финансовых ресурсов исполняемым органами местного самоуправления функциям. Вследствие недостаточного финансирования органы власти на местах зачастую не справляются с реализацией своих социальных обязательств, и во многом именно этим объясняется появление 4 национальных приоритетных проектов.

С созданием двухуровневой системы местного самоуправления проблема его финансового обеспечения стала еще более острой. Объекты жилищно-коммунального хозяйства, котельные, теплотрассы, другие инженерные коммуникации переданы на первый его уровень, где преобладают, ставшие муниципальными образованиями, сельские поселения, находившиеся ранее на сметном финансировании из районных бюджетов и имеющие в настоящее время низкий налоговый потенциал. Объем финансовых средств у этого уровня местного самоуправления не адекватен тем задачам, которые он должен решать. Содержание вышеназванных объектов и ранее было весьма проблематичным, не обеспечивалось муниципальными образованиями более крупного формата – районами и городами, имевшиеся у муниципальных образований средства и до перехода на двухуровневую систему местного самоуправления были недостаточны для содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства. В настоящее время решение этой задачи представляется еще более сложным.

В результате более высокого роста расходов по сравнению с доходами свыше 90% муниципальных образований являются дотационными. Это усиливает их зависимость от вышестоящих властных структур и, как обоснованно указывается в литературе, такая зависимость возможна и от коммерческих организаций. И та, и другая зависимости не должны быть чрезмерными, в противном случае может измениться спектр интересов, которые преследуют органы местного самоуправления при реализации своих полномочий.

Преобладание финансовой помощи из бюджетов вышестоящего территориального уровня в доходах местных бюджетов влечет и другие негативные последствия, снижает ответственность органов местного самоуправления за решение вопросов местного значения. У муниципальных образований, которым оказывается масштабная финансовая помощь, отсутствуют стимулы к поиску внутренних источников доходов, появляется искушение увеличивать объем расходов и дефицит местных бюджетов, что подтверждается не только российской бюджетной практикой, но и опытом других стран.

Реальное местное самоуправление в значительной мере сдерживается несовершенством законодательства в части распределения доходов между различными уровнями бюджетной системы РФ. Межбюджетные отношения необходимо упорядочить и поставить на объективную основу, в вопросах финансового обеспечения местного самоуправления следует ориентироваться не на оказание муниципальным образованиям финансовой помощи, а на создание их собственной финансово-экономической базы, достаточной для реализации муниципальными органами их функций, обусловленных публично-правовой природой местного самоуправления, характером осуществляемой ими деятельности, решаемых ими задач, т.е. необходима максимально возможная конкретизация предметов ведения РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, и основанное на них распределение расходов и доходов между бюджетами различных территориальных уровней.

Уточнение предметов ведения местного самоуправления необходимо и для организации взаимодействия муниципальных органов с органами государственной власти, а также оптимизация отношений в самом местном самоуправлении, между различными его уровнями. При реализации ФЗ от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ возникло, как известно, множество проблем, связанных с переструктурированием местного самоуправления, территориальным разграничением самоуправляющихся общностей и, соответственно, перераспределением муниципальной собственности и налогов. Критерии, на основе которых осуществлялось создание новых муниципальных образований, оказались недостаточно продуманными. Так, по мнению экспертов, а наших условиях муниципальному образованию требуется не менее 30 тыс. жителей, проживающих на компактной территории.

Достижение предусмотренных реформой местного самоуправления целей возможно при комплексном подходе к её осуществлению. Решающее значение при этом имеют преобразования в бюджетной и налоговой сферах. Муниципальное образование функционирует, в определенной мере, в автономном режиме и вопрос о финансовом их обеспечении имеет особую значимость. Осуществляемые в настоящее время изменения в территориальной организации местного самоуправления, перераспределение полномочий между уровнями власти самым непосредственным образом затрагивает финансовую, и, прежде всего бюджетную сферу, обусловили необходимость корректировки межбюджетных отношений, выстраивания такой их системы, которая реально позволяла бы органам местного самоуправления осуществлять их функции. Целью осуществляемых в области местного самоуправления и в бюджетной сфере преобразований должно являться увеличение в местных бюджетах доли собственных источников и уменьшение удельного веса финансовой помощи, получаемой от бюджетов других территориальных уровней через механизм трансфертов. Принцип достаточности собственных средств – непременное условие осуществления местного самоуправления. Он должен быть отчетливо выражен и закреплен в законодательстве, в т.ч. посредством включения в легальное определение понятия местного самоуправления. В ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления…» необходимо указать, что под местным самоуправлением понимается не только право, но и реальная способность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, непосредственно и через избранные им органы местного самоуправления.

**3. Укрепление финансовой базы местных бюджетов**

Одной из основных задач налоговой реформы и реформы местного самоуправления является укрепление налоговой базы местных бюджетов.

Обусловлено это тем, что в структуре собственных доходов муниципальных образований снижается доля налоговых и неналоговых доходов (53, 1% в 2008 г. и 59, 1% – в 2007 г.) и растет доля межбюджетных трансфертов, без учета субвенций из фондов компенсаций (41, 2% в 2008 г. и 40, 9% в 2007 г.).

На выездном расширенном заседании президиума совета по развитию местного самоуправления, которое состоялось в Астрахани 29 апреля т.г., отмечалось, что в России за I квартал 2009 г., по сравнению с I кварталом 2008 г. Расходы бюджетов муниципалитетов выросли более чем на 11%, тогда как доходы – лишь на 1, 3% что связано с недостаточностью налоговой базы муниципалитетов. В связи с тем Правительство РФ предполагает активизировать процесс введения местного налога на недвижимость, призванного заменить действующие земельный налог и налог на имущество физических лиц, доходы от которых сейчас полностью поступают в бюджеты муниципалитетов.

В 2008 г., по данным Минфина России, налоговые доходы в структуре доходов местных бюджетов составляли 38, 2% (720, 4 млрд. руб.). При этом в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов основную долю занимали отчисления от налога на доходы физических лиц – 68, 6%, а доходы от местных налогов составляли лишь 11, 5% (82, 8 млрд. руб.), в т.ч. земельный налог – 10, 3%, налог на имущество физических лиц – 1, 2%.

Важнейшим перспективным источником расширения доходной базы местных бюджетов является совершенствование системы имущественных налогов, которые в соответствии с мировой практикой, должны быть местными налогами.

Основным направлением этого совершенствования должна стать модернизация земельного налога. Значительное количество земель, которые могли бы служить источниками доходов муниципальных бюджетов, освобождено от уплаты земельного налога в результате принятых на федеральном уровне решений. При этом часть земель вообще не учитывается как объект налогообложения.

Чтобы исправить положение, следовало бы исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот не только по земельному налогу, но и по всем региональным и местным налогам. При этом нужно одновременно отменить или компенсировать из федерального бюджета существующие льготы по этим налогам, установленные на федеральном уровне. Такой подход позволит вести полный государственный учет земель и создаст побудительный мотив у федеральных органов власти вовлекать их в хозяйственный оборот.

При разграничении права собственности на землю между федеральными, региональными и местными органами власти большая часть земельных участков на территории муниципального образования, как правило, переходит в федеральную собственность. В связи с этим, было бы целесообразно рассмотреть возможность изменения законодательства о разграничении собственности на землю с тем, чтобы отнести к муниципальной собственности значительную часть земельных участков.

Поступления от налога на имущество организаций полностью зачисляются в региональные бюджеты, часть их в соответствии с законом субъекта РФ может направляться в местные бюджеты. В целях увеличения налогооблагаемой базы по налогу на имущество организаций было бы целесообразно рассмотреть вопрос о возврате к прежнему порядку уплаты налога, т.е. по месту нахождения имущества, а также четко определить критерии отнесения имущества к движимому и недвижимому при уплате данного налога.

На протяжении ряда лет доля поступлений от налога на имущество физических лиц остается незначительной. Для увеличения налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц, на наш взгляд целесообразна разработка законодательного акта по установлению сроков регистрации объектов строительства и внесению изменений в налоговое и административное законодательство, которые устанавливали бы механизм привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике 2009-2011 годах» указывалось на необходимость принятия главы Налогового кодекса РФ, регулирующей взимание налога на жилую недвижимость граждан.

Однако в настоящее время законодательно не урегулированы вопросы, связанные с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости и порядком проведения их государственной кадастровой оценки. С учетом предполагаемых сроков принятия проекта ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ» и разработки методик определения кадастровой стоимости объектов недвижимости предполагается, что Правительство РФ внесет поправки к проекту ФЗ № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ» (в части введения местного налога на недвижимость) в 2010 г.».

С включением в Налоговый кодекс главы, регулирующей налогообложение недвижимости, налог на недвижимость может быть введен в тех субъектах РФ, где проведен кадастровый учет объектов недвижимости и утверждены результаты кадастровой оценки объектов недвижимости.

Согласно ФЗ № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселений (городских округов) и муниципальных районов отнесены вопросы соответственно по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства в поселении, а также по содействию его развития на территории муниципального района.

Учитывая, что субъекты малого и среднего предпринимательства в основном применяют упрощенную систему налогообложения (доходы от которой поступают в региональные бюджетыъекты малого и среднего предпринимательства в основном применяют упрощенную систему налогообложения ()ринимательства в поселен) и систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (зачисляемого в бюджеты городских округов и муниципальных районов), которые являются взаимосвязанными режимами налогообложения, целесообразно, на наш взгляд, рассмотрение вопроса о закреплении за местными бюджетами налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, по нормативу 90%. При передаче указанного налога в местные бюджеты общий объем их налоговых доходов возрастет на 10, 3%.

При этом необходимо расширять налоговые полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства, в т.ч. относительно упрощенной системы налогообложения.

В связи с тем, что содействие развитию сельскохозяйственного производства является вопросом местного значения поселений и муниципальных районов, немаловажное значение имеет совершенствование механизма взимания единого сельскохозяйственного налога (специальный налоговый режим), который по нормативу 30 % поступает в бюджеты поселений и бюджеты муниципальных районов.

Следует подчеркнуть, что совершенствование системы имущественных налогов – не единственная цель налоговой реформы. Стимулирующее воздействие на развитие производственного и инновационного потенциала территории оказывают, в первую очередь, налоги на доходы, в частности, налог на прибыль организации.

Современная ситуация не дает возможности рассмотреть вопрос о дальнейшем увеличении ставки налога на прибыль организаций, налоговые поступления по которой зачисляются в бюджеты субъектов РФ, с тем, чтобы часть этих поступлений направлялась затем в местные бюджеты. Возникающее в результате этого увеличение дифференциации бюджетной обеспеченности территорий может нивелироваться применением режима «отрицательного трансферта».

Стимулирование развития производства и повышение занятости населения обеспечивает налог на доходы физических лиц – наиболее равномерно распределенный налог с немобильной налоговой базой. Было бы целесообразно увеличить долю этого налога, закрепляемую на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований, не менее, чем на 10 процентных пунктов (с 30 до 40%) в соответствии с дополнительным объемом расходных обязательств.

В связи с вышеизложенным необходимо стимулировать муниципальные образования к наращиванию собственного налогового потенциала, для чего в Бюджетном кодексе предусмотреть (в соответствии с увеличением объема расходных обязательств муниципальных образований в период с 2003 по 2009 гг.) увеличение единых (постоянных) нормативов отчислений от федеральных налогов, включая налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами. Это важно, в т.ч. и потому, что система ограничений Бюджетного кодекса, связанная с размером финансовой помощи муниципальным образованиям, распространяется на налоговые доходы по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений.

На заседании Президиума Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления (в конце прошлого года) Минфину России и Минрегиону России было поручено проработать вопрос о возможности закрепления на постоянной основе за местными бюджетами доходов от федеральных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и до 1 марта 2009 г. внести в Правительство РФ соответствующие предложения. Но этого до сих пор не было сделано.

Кроме того, в соответствии с поручением Президента РФ реализуется предложение об использовании долгосрочных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов при зачислении соответствующих налоговых поступлений в местные бюджеты. Так, ФЗ № 310-ФЗ установлено, что дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, которыми могут быть полностью или частично заменены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений или муниципальных районов (городских округов), устанавливается, начиная с 1 января 2009 г. Не на 1 год, а на срок не менее 3 лет (ст. 137 и 138 Бюджетного кодекса). При этом введена норма о необходимости согласования такой замены с представительными органами муниципальных образований при составлении (или утверждении) бюджета субъекта РФ.

Следует отметить, что проблема замены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений от каких-либо иных налогов, кроме НДФЛ, имеет важное практическое значение. Обусловлено это в значительной мере тем, что необходимы достаточно достоверные расчеты прогнозируемых налоговых поступлений по дополнительным нормативам отчислений, что в настоящее время проблематично ввиду отсутствия достаточной информации о налоговой базе по всем налогам. В меньшей степени это относится к НДФЛ.

Опасность отсутствия информации обусловлена тем, что потери бюджета муниципального образования в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от НДФЛ в объеме ниже расчетной дотации компенсации из бюджета субъекта РФ и учету при последующем распределении межбюджетных трансфертов местным бюджетам не подлежат. В случае применения указанной нормы ко всем налогам данная опасность многократно возрастает.

В связи с этим одним из самых «опасных», на наш взгляд, предложений является предложение о пролонгации действовавшей в переходный период реализации нормы о возможности замены дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от всех федеральных и региональных налогов, специальных налоговых режимов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ. По мнению авторов предложения, это позволит сократить встречные финансовые потоки между бюджетами субъекта РФ и бюджетами муниципальных образований.

Введение указанной нормы на переходный период было обусловлено «слабостью» вновь образованных поселений, и трудностями, возникающими при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также тем, что дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований в 2006-2008 гг. могли распределяться с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов муниципальных образований.

После введения в действие ФЗ № 131-ФЗ в полном объеме вышеназванные проблемы нивелируются. Кроме того, использование одновременно дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от всех федеральных и региональных налогов, специальных налоговых режимов, а также режима «отрицательного трансферта» для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований можно сравнить с установлением одного и того же объекта налогообложения при введении разных налогов. Как показывает мировая практика правомерно использовать одновременно только один из вышеназванных механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Полагаем, что органами государственной власти субъектов РФ следует расширять практику дополнительного закрепления за местными бюджетами отчислений от налога на имущество организаций, транспортного налога, налога на прибыль организаций, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, налоговая база которых зависит от результатов деятельности и стоимости имущества предприятий и организаций, расположенных на территории муниципальных образований.

Необходимо остановиться на ряде предложений, которые на наш взгляд, не могут привести к совершенствованию межбюджетных отношений. Среди них предложение о замене обязательной передачи из бюджета субъекта РФ местным бюджетам 10% НДФЛ, установленного ст. 58 Кодекса, на право осуществлять обязательную передачу в местные бюджеты отчислений от иных федеральных или региональных налогов, в объеме, соответствующем объему 10-процентных отчислений НДФЛ. Обосновывается данное предложение тем, что передача в местные бюджеты указанных налогов по дифференцированным нормативам отчислений расширит возможности муниципалитетов по мобилизации дополнительных доходов в местные бюджеты, снизит нагрузку на региональный бюджет в части оказания финансовой помощи местным бюджетам.

Однако обязанность органов государственной власти субъектов РФ по установлению единых или дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от НДФЛ, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета региона, является большей гарантией для муниципальных образований по сравнению с передачей в местные бюджеты отчислений от иных федеральных и региональных налогов. Обусловлено это стабильностью поступлений от НДФЛ, их значительным объемом, а также равномерностью распределения налоговой базы по данному налогу.

Еще менее обоснованным является предложение об использовании (в отличие от норм ч. 3 ст. 58 Кодекса) лишь дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от иных федеральных и (или) региональных налогов.

Однако установление для местных бюджетов дифференцированных (временных) нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов не согласуется с принципом равенства бюджетных прав субъектов РФ и различных типов муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов), установленным ст. 31.1 Кодекса. Это также приведет к снижению стабильности налоговых доходов местных бюджетов и ухудшению возможностей их планирования.

Предлагается также закрепить на постоянной основе предусмотренное на переходный период реформы местного самоуправления право субъекта РФ при уровне доходов местного бюджета в расчете на одного жителя, при котором возникает обязанность по перечислению из местных бюджетов субсидий в бюджет субъекта РФ, не ниже превышения в 1,3 раза (а не ниже превышения в 2 раза) среднего уровня доходов (бюджетной обеспеченности) по поселениям или муниципальным районам (городским округам).

При этом, по мнению авторов предложения, снижение порогового уровня, при котором возможно применение «отрицательного трансферта», позволит применять данный механизм как эффективный инструмент межбюджетного регулирования на уровне субъекта РФ.

Следует отметить, что при введении предлагаемого порядка установления механизма «отрицательного трансферта» у муниципальных образований-доноров практически не остается стимулов для развития собственной налоговой базы. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 142.2 Кодекса субъектам предоставлено право (а не установлена обязанность) введения режима «отрицательного трансферта».

В заключение отмечу, что все изложенные предложения, а также анализ «антипредложений» помогут, на мой взгляд, сформировать исходную базу для разработки законодательных инициатив, которые будут способствовать укреплению доходной части местных бюджетов.

**Заключение**

Местные финансы продолжают оставаться болезненной и до сих пор нерешенной проблемой бюджетной политики в России. Переход к новой системе власти, совершившийся после принятия Конституции 1993 года, был недостаточно продуманным и рискованным процессом. С одной стороны, местное самоуправление было определено в Конституции и федеральных законах как институт, не входящий в систему государственной власти. С другой стороны, на этот институт теми же законами были возложены важнейшие и весьма дорогостоящие полномочия по жизнеобеспечению населения. При этом резко осложнившим отношения между государственным и муниципальным уровнями управления обстоятельством стало то, что сама государственная власть была разделена также на два уровня – федеральный, с достаточно ясно очерченными полномочиями – и уровень субъектов РФ (региональный), чьи полномочия до сих пор законодательно не определены.

В условиях, когда большинство субъектов РФ являются получателями федеральной финансовой помощи, федеральное законодательство не определяет, какая часть этих трансфертов должна идти в муниципальные бюджеты. Это решение полностью отдано на усмотрение региональных органов власти, которые, естественно, не заинтересованы в том, чтобы делиться с муниципалитетами свободными финансовыми ресурсами. То же самое происходит с федеральными налогами, расщепляемыми между уровнями бюджетной системы в порядке так называемого "регулирования".

В большинстве стран с развитым местным самоуправлением главным источником обеспечения местной общины являются имущество и доходы ее граждан. В современной России эти источники способны покрыть не более 20 – 25% минимальных финансовых потребностей муниципальных образований. В том числе и по той причине, что местные бюджеты несут львиную долю расходов по обслуживанию жилищно–коммунального сектора. В этих условиях главными источниками доходов для подавляющего большинства местных сообществ являются федеральные налоги, в числе которых, помимо подоходного, решающую роль играют налоги на прибыль предприятий и на добавленную стоимость. Но что данная "подпитка" не контролируется муниципалитетами: руку на "рубильнике" держит администрация региона. Именно она определяет, в каких размерах отчисления от общегосударственных налогов поступают в города и районы, и может изменять эти доли произвольно из года в год. В условиях, когда региональные элиты лишились прямого административного контроля за местными властями, финансовые рычаги оказываются единственным доступным им средством для того, чтобы держать в повиновении муниципалитеты. Это гораздо легче и привычнее, чем осваивать более цивилизованные способы контроля, например судебно–правовые.

В результате местные власти, как правило, не имеют представления о том, на какую финансовую базу они могут рассчитывать не только в отдаленном, но и в самом ближайшем будущем. На местном уровне отсутствует финансовая стабильность — важнейшее условие социально–экономического развития территорий. Множество российских муниципалитетов сегодня располагают хорошим и средним экономическим потенциалом, но не в силах реализовать его, поскольку, до предела урезанные в финансовых правах, они не имеют возможности планировать свое социально–экономическое развитие, осуществлять даже самые минимальные инвестиции и в большинстве своем вынуждены перебиваться от одного финансового года к другому на подаяние, именуемое региональными трансфертами.

Для местного самоуправления наступают тяжелые времена — ему буквально приходится бороться за выживание. Обостряется противостояние между субъектами Федерации и местными властями в борьбе за раздел финансовых ресурсов. Субъекты Федерации на самом деле от этого мало что выиграют, хотя и получат дополнительные возможности по распределению финансов. Но понижение стабильности местных бюджетов повлечет за собой ухудшение уровня жизни населения в регионах. Граждане недополучат причитающийся им объем услуг в области образования, коммунального обслуживания, здравоохранения.

В этих условиях резко возрастает роль муниципальных деятелей (депутатов, мэров, менеджеров), от которых зависит организация бюджетного процесса и управление местными финансами. Крайняя ограниченность ресурсов, находящихся в ведении муниципальных властей, вынуждает использовать их в высшей степени рационально. Несмотря на все негативные изменения в налоговом законодательстве, в полном объеме сохраняются возможности и инструменты, гарантированные местным сообществам законами о местном самоуправлении. Шансы на выживание и перспективное развитие обретут те муниципалитеты, которым удастся использовать эти возможности для реализации следующих целей:

* максимально полная мобилизация доходов от местных налогов и неналоговых платежей;
* получение максимально возможного объема от федеральных налогов;
* максимальное сокращение нерациональных расходов;
* обеспечение прозрачности бюджета для населения и контроля за его исполнением со стороны представительного органа местного самоуправления;
* проведение через процедуру конкурса максимально возможного количества контрактов на поставки товаров и услуг, оплачиваемых из бюджета;
* определение нескольких инвестиционных проектов, способных принести быструю отдачу в виде роста поступлений в муниципальный бюджет.

**Список использованной литературы**

* 1. Годин A.M., Максимова Н.С., Подпорина И.В. Бюджетная система РФ. – М.: Дашков и К, 2006 г. – 568 с.
  2. Гл. ред.: Артемов Ю.М. Финансы’12 – М.: ОО «Книжная редакция «Финансы», 2000 г. стр. 15—17.
  3. Гл. ред.: Артемов Ю.М. Финансы’12 – М.: ОО «Книжная редакция «Финансы», 2005 г. стр. 66—69
  4. Гл. ред.: Артемов Ю.М. Финансы’1 – М.: ОО «Книжная редакция «Финансы», 2008 г. стр. 13—15
  5. Гл. ред.: Артемов Ю.М. Финансы’5 – М.: ОО «Книжная редакция «Финансы», 2009 г. стр. 25—29