

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Допустить к защите
Директор Ногинского филиала РАНХ и ГС
_____ В. И. Жданов
«___»_____ 2016

ВЫПУСКНАЯ РАБОТА

ТЕМА

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Слушатель _____ Н.А.Кушнир

Научный руководитель
доцент Ногинского филиала РАНХиГС,
кандидат философских наук, Grand PhD,
заслуженный юрист Московской области

_____ М.Ф.Гацко

МОСКВА
2016

АННОТАЦИЯ

По настоящему эффективное местное самоуправление должно обладать соответствующей экономической основой.

В данной выпускной работе рассматривается экономическая основа местного самоуправления, которую составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Автором работы также анализируются особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества.

Особое место в работе уделяется проблемам формирования, утверждения, исполнения местного бюджета и контроля за его исполнением, Автор детально рассматривает полномочия органов местного самоуправления по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением местного бюджета.

В данной выпускной работе приводятся нормативные правовые акты по состоянию на 1 мая 2016 г.

Содержание

Введение 4

1. Муниципальная собственность (муниципальное имущество) как экономическая основа местного самоуправления 6
1.1. Собственность сельских и городских поселений 9
1.2. Собственность муниципальных районов 12
1.3. Собственность городских округов 16
1.4. Возникновение, осуществление и прекращение права муниципальной собственности 16
1.5. Особенности управления муниципальной собственностью 20

2. Финансовая основа местного самоуправления. Местные налоги. Местный бюджет 22
2.1. Доходы местных бюджетов 22
2.2. Местные налоги 27
2.3. Содержание и структура местного бюджета 32
2.4. Муниципальный бюджетный процесс 35
2.5. Муниципальный заказ 40
2.6. Муниципальные заимствования 42

3. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Финансовая помощь 44
3.1. Основы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и оказания им финансовой помощи 44
3.2. Иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней 50
3.3. Финансирование осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий 52

Заключение 54

Литература 55

Введение

В соответствии с ч. 1 ст. 49 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований[1].

Формирование экономической основы местного самоуправления тесно связано с общеэкономическими преобразованиями в Российской Федерации. На начальном этапе экономических реформ их нормативная база была весьма бедной. В основном для проведения мероприятий по внедрению и развитию рыночных отношений использовалось союзное и зарождающееся новое российское законодательство (Законы РСФСР от 24 декабря 1990 г. "О собственности в РСФСР", от 25 декабря 1990 г. "О предприятиях и предпринимательской деятельности", от 21 ноября 1990 г. "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям", постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 г. "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республики в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" и др.)

Далее формируются более стабильные правовые основы регулирования экономической деятельности в Российской Федерации в целом и применительно к местному самоуправлению. В этом плане особо надо выделить

---

[1] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества"[2]. На уровне субъектов Российской Федерации появились акты о формировании, управлении и распоряжении муниципальной собственностью, о поддержке предпринимательства. Важное значение имело принятие Налогового кодекса Российской Федерации[3] и Бюджетного кодекса Российской Федерации[4], а непосредственно для местного самоуправления - Федерального закона 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федерального закона 1997 г. "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации"[5]. Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" учитывает опыт предшествующего регулирования и создает правовую основу совершенствования экономической основы местного самоуправления в современных условиях.

---

[2] См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. N 32 ст. 3301; от 29 января 1996 г. N 5 ст. 410; от 3 декабря 2001 г. N 49 ст. 4552; от 25 декабря 2006 г. N 52 (часть I) ст. 5496. ;Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 января 2002 г., № 4, ст. 251.

[3] Налоговый кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3824; от 7 августа 2000 г. N 32 ст. 3340.

[4] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823.

[5] Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (утратил силу с 1 января 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г., N 39, ст. 4464.

1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ (МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО) КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации: "В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности"[6]. Это конституционное положение позволяет видеть, что муниципальная собственность существует на равных основаниях как с частной, так и с государственной и другими формами собственности.

Как указывалось выше, в соответствии с ч. 1 ст. 49 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" находящееся в муниципальной собственности имущество является составной частью экономической основы местного самоуправления. А часть 2 ст. 49 в продолжение приведенной нормы Конституции Российской Федерации гласит, что муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Федеральный закон 2003 г. использует два понятия - "муниципальная собственность" и "муниципальное имущество"[7]. Каково их соотношение? При ответе на этот вопрос надо учитывать два существенных фактора.

Во-первых, исходя из общего понятийного аппарата Гражданского кодекса Российской Федерации имущество - это конкретные виды материальных (и духовных - но в данном случае это не так важно) объектов, которые могут находиться в той или иной собственности. Одни и те же имуществен-

---

[6] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445.

[7] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

ные объекты могут находиться в разных формах собственности (хотя законодатель может установить нахождение отдельного имущества только в конкретной форме собственности). Исходя из такого подхода муниципальное имущество следует считать материальным содержанием муниципальной собственности.

Во-вторых, допустима такая ситуация, когда собственник какого-то имущества передает его в пользование муниципального образования на постоянно или на определенный срок, однако не отказывается от своих прав собственника. Муниципальное образование с согласия собственника может пользоваться переданными объектами точно так же, как и муниципальным имуществом, не обладая (по общему правилу), конечно, правом их передачи иным пользователям и изменения формы собственности. Таким образом, на соответствующий период это имущество имеет режим, во многом сходный с муниципальным имуществом.

Федеральный закон 2003 г. о возможности второй ситуации ничего не говорит. В экономическую основу местного самоуправления он включил лишь имущество, находящееся в муниципальной собственности. И все-таки имущество, переданное иным собственником в пользование муниципального образования (например, от государства вместе с отдельными переданными государственными полномочиями), также может играть немаловажную роль в экономических составляющих местного самоуправления.

Федеральный закон *выделяет несколько видов муниципальных имущественных объектов* в зависимости от их целевого назначения. Это имущество, предназначенное:

1) для решения вопросов местного значения;

2) для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми акта-

ми представительного органа муниципального образования;

4) для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Вместе с тем Закон 2003 г. не разделяет по объектам муниципальное имущество между названными его категориями. Это означает, что любой муниципальный имущественный объект может использоваться по каждому из названных целевых назначений. Конечно, в какой-то мере для решения вопросов местного значения больше подходят муниципальные унитарные предприятия, а для обеспечения деятельности органов местного самоуправления - кабинеты, столы, компьютеры и т.д. Но ведь и на предприятии нужны помещения, оргтехника и т.п.

Закон 2003 г. не поручает органам государственной власти субъектов РФ разграничивать собственность между муниципальными образованиями разных уровней, а сам предпринимает попытку такого разграничения. Закон делит объекты муниципальной собственности на две группы: имущество, находящееся в собственности поселений; имущество, находящееся в собственности муниципальных районов. Что касается городского округа, в его муниципальной собственности по Закону могут быть все виды имущества из обеих групп.

Содержащийся в Законе перечень объектов по каждому уровню муниципальных образований является не "минимально необходимым", а "максимально возможным". В ст. 50 Закона даются достаточно длинные перечни объектов, находящихся в муниципальной собственности соответственно поселений и муниципальных районов. Но ч. 2 и 3 ст. 50, где это сделано, начинаются со слов о том, что в собственности поселений, районов "могут находиться" и далее следуют перечни объектов. При такой формулировке становится ясно, что это перечни не обязательных, а возможных объектов, т.е. одно муниципальное образование может иметь весь набор объектов, перечисленных в Законе, у другого чего-то может не быть.

Однако муниципальные образования не могут иметь в собственности никакого иного имущества, если оно не попадает в перечень объектов, названных в Законе. Согласно ч. 5 ст. 50 такое имущество не может оставаться в собственности муниципальных образований, даже если оно и было в силу каких-то обстоятельств получено. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных переданных государственных полномочий, для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным в этой статье Закона, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

1.1. Собственность сельских и городских поселений

В собственности сельских и городских поселений могут находиться:

имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

автомобильные дороги местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также имущество, предназначенное для обслуживания таких автомобильных дорог;

жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для

транспортного обслуживания населения в границах поселения;

имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

имущество библиотек поселения;

имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера;

имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства в поселении, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства[8].

В приведенный список объектов собственности сельских и городских поселений вносились изменения и дополнения.

Например, в 2004 г. в перечень включили имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения; в 2005 г. - имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья; в 2007 г. - имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства в поселении, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

В 2005 г. обоснованно отнесли имущество библиотек поселения. Кроме того, в 2005 г. в Законе появилась формулировка "объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации".

Были уточнены формулировки, связанные с содержанием вопроса местного значения. Например, в начальной редакции к собственности поселений относилось "имущество, предназначенное для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта". В 2005 г. слово "массо-

---

[8] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

вый" было отнесено к спорту. Первоначально в собственность поселений включались "обособленные водные объекты на территории поселения". В 2006 г. эту несколько туманную формулировку заменили на "пруды, обводненные карьеры на территории поселения".

Кое-что изъяли из собственности поселений. Так, вначале к ней относились "леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения". В 2006 г. это положение исключили из Закона.

1.2. Собственность муниципальных районов

Согласно ч. 3 ст. 50 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" *в собственности муниципальных районов могут находиться:*

имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

автомобильные дороги местного значения вне границ населенных пунктов в границах поселения, а также имущество, предназначенное для обслуживания таких автомобильных дорог;

пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;

имущество, предназначенное для оказания на территории муниципаль-

ного района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;

имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;

имущество межпоселенческих библиотек;

имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района;

имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта;

имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

имущество, предназначенное для содействия развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства[9].

Состав собственности муниципальных районов также не остался неизменным после принятия Закона 2003 г.

Во-первых, с 2004 г. здесь появились новые объекты - имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района. С 2005 г. была усилена роль районов в культурном обслуживании населения, и появились в их собственности "имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры", а также "объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации". Было признано целесообразным развивать не только в поселениях, но и районах физкультуру и спорт. Поэтому в их собственности теперь может быть "имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта". Как и поселения, районы должны заниматься чрезвычайными ситуациями и безопасностью людей, поэтому им дано право иметь в собственности "имущество, предназначенное для организации защи-

[9] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

ты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", "имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья". К собственности районов отнесли "имущество, предназначенное для содействия развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального района, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства".

Во-вторых, уточнены отдельные виды имущества, находящегося в собственности, в связи с новым формулированием вопросов местного значения для муниципальных районов. В частности, раньше это были автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, с ноября 2007 г. - автомобильные дороги "местного значения вне границ населенных пунктов в границах поселения" (т.е. более предметно обозначена собственность района). Для оказания скорой медицинской помощи, первичной медико-санитарной помощи в собственности района в 2006 г. обозначили кроме амбулаторно-поликлинических также и стационарно-поликлинические учреждения.

По начальной редакции Закона 2003 г. собственностью района были межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы, по редакции от 31 декабря 2005 г. - имущество межпоселенческих библиотек. Вместо несколько общей формулировки о том, что к собственности района относятся "обособленные водные объекты на территории муниципального района, расположенные на межселенной территории муниципального района", в редакции от 3 июня 2006 г. говорится: "пруды, обводненные карьеры, расположенные на территориях двух и более поселений или на межселенной территории муниципального района", - тем самым район как бы нацеливается на создание подобных искусственных водоемов.

В-третьих, отдельные виды имущества исключены из собственности

района, поскольку он лишился соответствующего вопроса местного значения. Например, с января 2007 г. утратила силу норма об отнесении к собственности района имущества, предназначенного для организации и осуществления экологического контроля.

1.3. Собственность городских округов

В ч. 2 и 3 ст. 50 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" названы объекты, которые находятся в собственности поселений и муниципальных районов. А далее в ч. 4 ст. 50 записано: "В собственности городских округов могут находиться все виды имущества, перечисленные в частях 2 и 3 настоящей статьи"[10].

Таким образом, поскольку городской округ близок к городскому поселению, у него могут быть те же виды имущества, что и у городского поселения. Вместе с тем, городской округ во многих отношениях равен в правах с муниципальным районом, поэтому округ может обладать объектами собственности, которые Закон отнес к муниципальному району.

1.4. Возникновение, осуществление и прекращение права муниципальной собственности

Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

Управление муниципальной собственностью отнесено к компетенции органов местного самоуправления, которые в соответствии с нормами граж-

---

[10] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

данского законодательства осуществляют права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, действуя от имени муниципального образования. В ряде случаев эти права осуществляет непосредственно население муниципального образования.

Органы местного самоуправления наделены Федеральным законом 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ч. 2 ст. 51) правом передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет. Более подробно порядок соответствующих операций определяет Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества" (в ред. 2007 г.)[11].

Управление органов местного самоуправления объектами муниципальной собственности позволяет либо получать доходы от нее, либо требует произведения расходов. Пункт 1 ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации объявляет субъектами права муниципальной собственности городские, сельские поселения и другие муниципальные образования. На осно-

[11] Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 января 2002 г., № 4, ст. 251.

ве этой нормы можно сделать следующие выводы. Во-первых, к субъектам муниципальной собственности относятся различные муниципальные образования в целом, а не их органы местного самоуправления. Во-вторых, муниципальная собственность не является разновидностью государственной, так как ее субъекты не считаются государственными образованиями. Однако она относится к публичной, а не к частной собственности, поскольку ее субъекты - муниципальные образования - публично-правовые образования.

От имени соответствующего муниципального образования его правомочия в соответствии со своей компетенцией могут осуществлять в соответствии с п. 2 ст. 215 и ст. 125 Гражданского кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления, но это не делает их собственниками соответствующего имущества. Как и органы государственной власти, органы местного самоуправления выступают в имущественном обороте в качестве самостоятельных юридических лиц - муниципальных учреждений, обладающих самостоятельным вещным правом оперативного управления на закрепленное за ними имущество (ст. 296 Гражданского кодекса). Частью этого имущества - денежными средствами - они будут отвечать по своим обязательствам. При осуществлении ими правомочий собственника - муниципального образования - они получают возможность распоряжаться имуществом муниципального образования, составляющим его казну. И именно имущество казны, в первую очередь средства соответствующего бюджета, составляют базу самостоятельной имущественной ответственности такого муниципального (публичного) собственника по его долгам.

В субъектах Российской Федерации был принят комплекс правовых актов, закреплявших государственное регулирование отношений собственности на уровне региона. К ним относятся законы: определяющие порядок формирования муниципальной собственности, управление и распоряжение ею; регулирующие порядок передачи объектов собственности субъектов Российской Федерации в иные формы собственности (в том числе посредством приватизации); разграничивающие собственность, в том числе муниципальную,

и др.

С момента вступления Федерального закона 2003 г. в силу все эти акты требуют отмены, поскольку субъекты Российской Федерации вправе осуществлять регулирование местного самоуправления лишь по тем вопросам, которые прямо указаны в этом Законе, а права регулировать вопросы управления муниципальной собственностью субъектам не предоставлено.

По концепции Закона 2003 г. к ведению представительных органов муниципальных образований отнесено "определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности" (ст. 35). Это означает, что данные органы принимают нормативные акты по указанному вопросу на основе норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов, т.е. минуя уровень субъектов Российской Федерации. Как указывалось выше, органы местного самоуправления вправе распоряжаться муниципальным имуществом, включая приобретение, отчуждение, приватизацию, однако в рамках, установленных федеральным законом.

Закон (ст. 35) наделил представительные органы муниципальных образований правом определения порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений. Соответствующие нормативные акты далее предполагают и правоприменительные действия: органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвеча-

ют по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

В целом федеральное законодательство в основном путем принятия правовых актов, относящихся к гражданско-правовой сфере, детально регулирует отношения собственности. Муниципальные же образования в этой сфере практически не осуществляют собственного правового регулирования, хотя, как было сказано, федеральное законодательство (как прежнее, так и новое) не только не запрещает, но и прямо предписывает органам местного самоуправления осуществлять такое регулирование.

При регулировании институтов собственности в гражданско-правовой сфере возможно только на уровне Российской Федерации, поскольку в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданское законодательство отнесено к сфере предметов исключительного ведения Российской Федерации[12]. Вместе с тем на уровне местного самоуправления возможно принятие правовых актов, регулирующих порядок управления муниципальной собственностью. Это может оказать непосредственное влияние на становление самостоятельного местного самоуправления, поскольку позволит сформировать источники доходов местных бюджетов, определить статьи расходов, провести муниципальную приватизацию, привлечь инвестиции под объекты муниципальной собственности, образовать муниципальные унитарные предприятия, которые также могут стать источником доходов для муниципального образования.

1.5. Особенности управления муниципальной собственностью

Системное управление муниципальной собственностью складывается из четырех основных методов: организационно-правовых, организационно-экономических, финансовых и учетно-аналитических.

---

[12] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445

Организационно-правовой метод заключается в издании органами и должностными лицами местного самоуправления правовых актов, регулирующих вопросы управления муниципальной собственностью. Это могут быть, например, решения об участии в обществах и товариществах, решения о развитии коммунальной инфраструктуры муниципального образования, о развитии муниципального транспорта и др. Как представляется, в целом данный метод является универсальным, поскольку не только организационные, но и экономические и финансовые методы управления собственностью объективируются и формализуются посредством принятия правовых решений.

Организационно-экономический метод предполагает управление муниципальной собственностью. Оно обычно рассредоточено по отраслевым органам местного самоуправления - в зависимости от того, каким целям служит муниципальное имущество. Сюда же относятся ведение реестров имущества, планирование его использования, инвентаризация, аудит и проч.

Финансовый метод тесно увязан с экономическим и предполагает учет и планирование доходов и расходов муниципальных образований, в том числе в зависимости от объемов муниципальной.

Учетно-аналитический метод позволяет определить, какого рода деятельность муниципального образования и какого рода объекты собственности (включая муниципальную) приносят доход, а какие - влекут расходы; прогнозировать их соотношение и с учетом этого предложить оптимальный план развития муниципального образования.

2. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МЕСТНЫЕ НАЛОГИ. МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ

Финансовая основа местного самоуправления как часть экономической основы и институт муниципального права представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок и процедуру образования, распределения и использования местных денежных средств.

Муниципальное право - это производное образование, возникшее в результате развития местного самоуправления и законодательства о нем, обособившего данные нормы в самостоятельную отрасль. Соответственно институт финансовой основы местного самоуправления является производным как от общих норм муниципального права, так и от правовых институтов, регулирующих финансовую систему государства и объединенных в рамках финансового права. Естественно, институт финансовой основы местного самоуправления охватывает лишь финансовые правоотношения, связанные с этим уровнем публичной власти.

Институт финансовой основы местного самоуправления состоит из ряда более простых подинститутов, таких как местная налоговая система, муниципальное бюджетное устройство, муниципальный бюджетный процесс и других, которые далее рассматриваются подробнее.

2.1. Доходы местных бюджетов

Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" называет несколько каналов обеспечения муниципальных образований финансовыми средствами. В ч. 1

ст. 55 перечислены все *возможные виды собственных доходов бюджетов муниципальных образований:*

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;

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 представительного органа муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся 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 федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления[13].

В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов в случае, если формирование представительных органов муниципальных районов происходит путем кооптации глав поселений или депутатов представительных органов поселений, входящих в состав представительного органа муниципального района, включаются субвенции, предоставляемые из бюд-

[13] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

жетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. Размер указанных субвенций определяется представительным органом муниципального района по единому для всех поселений, входящих в его состав, нормативу в расчете на одного жителя либо потребителя бюджетных услуг соответствующего поселения.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного нормами Федерального закона 2003 г. перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия.

Как уже говорилось, в доходы местных бюджетов зачисляются также субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Остановимся на характеристике отдельных видах доходов местных бюджетов.

Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи, осуществляемые местными жителями для решения конкретных вопросов местного значения. Размер этих платежей устанавливается в конкретных суммах (в абсолютной величине), и эти суммы должны быть равными 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. Это условие свидетельствует о намерении законодателя обеспечить баланс принципа равенства прав и свобод граждан, закрепленного в ст. 19 Конституции Российской Федерации, и принципа соци-

альной справедливости[14]. Вопросы о введении и использовании таких разовых платежей граждан могут быть решены только самим населением муниципального образования на местном референдуме или на сходе граждан. В реальности этот вид доходов в местном бюджете играет скромную роль. К тому же он вызывает много хлопот, связанных с установлением и сбором сумм самообложения, недовольство отдельных жителей и пр.

В отношении доходов местных бюджетов от местных налогов и сборов федеральный законодатель установил правило, в соответствии с которым не только перечень местных налогов и сборов, но и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений (из этого правила могут быть и исключения, отдельно оговариваемые в федеральных законах).

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от местных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов. Установление таких нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

Федеральный закон 2003 г. позволяет направлять в местные бюджеты доходы от определенных видов региональных налогов и сборов. Они зачис-

---

[14] Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445

ляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов РФ в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений, за исключением случаев, специально установленных нормами федерального закона. Причем установление таких нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта на очередной финансовый год или иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

Доходы от региональных доходов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных районов, однако на деле часть этих доходов может поступать в бюджеты поселений, входящих в состав района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, предусмотренными решениями представительного органа муниципального района. Установление таких нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

По тем же налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов.

В местные бюджеты зачисляются и доходы от федеральных налогов и сборов - по нормативам отчислений и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах устанавливаются единые для всех поселений или муниципальных районов (городских округов) налоговые ставки и (или) нормативы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

Зачисляемые в местные бюджеты доходы от региональных и федеральных налогов и сборов принято называть регулирующими доходами. В настоящее время, несмотря на предписание закона, в местных бюджетах сохраняется низкий уровень собственных, закрепленных за ними, доходов. Преобла-

дают отчисления от регулирующих доходов, нормативы по которым могут ежегодно меняться, что обеспечивает устойчивость взаимоотношений между бюджетами разных уровней. Таким образом, муниципальные образования реально собственными бюджетными ресурсами почти не обладают, прежде всего из-за игнорирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований законодательства. Для создания действительно самостоятельной системы местных бюджетов необходимо создать правовой механизм реализации норм закона, систему федеральных гарантий их выполнения, которые должны быть подкреплены возможностью ответственности как дисциплинарной - в отношении должностных лиц, виновных в принятии неправомерных решений, так и материальной - средствами бюджета - за неисполнение предписаний закона.

Федеральный закон 2003 г. и Бюджетный кодекс Российской Федерации категорию муниципальных внебюджетных фондов не предусматривают.

Между тем внебюджетные фонды могли бы привлечь дополнительные, помимо фиксированных бюджетных источников, средства, необходимые для повышения уровня жизни населения. Эти фонды необходимы для развития хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, вовлечения в нее предприятий, организаций и граждан, а также для решения социальных задач. в основу внебюджетных фондов могут составлять благотворительность, меценатство, спонсорство, попечительство. Естественно, бюджетные средства, налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не должны перечисляться во внебюджетные фонды. Средства подобных фондов нельзя использовать, например, для увеличения аппарата управления, расходов на его содержание. Но при решении важных для населения вопросов и недостаточности средств можно было бы объединять средства бюджета и муниципальных внебюджетных фондов.

2.2. Местные налоги

Местные налоги, являясь одним из источников доходной части местных бюджетов, должны стать важнейшим источником доходов местного бюджета, хотя это пока скорее пожелание, нежели императив.

Рассматривая налоги как инструмент экономической политики, необходимо отметить, что их воздействие на экономический рост может стать обратно пропорциональным их роли как источника дохода в случае, если в муниципальном образовании будет проводиться политика экстенсивного увеличения налогового бремени. В данной ситуации действенным инструментом, непосредственно влияющим на стимулирование экономического развития региона, является определение ставок налогов и сборов, взимаемых на территории муниципального образования. С одной стороны, чем ниже эти ставки, тем более эффективно развивается экономика муниципального образования; с другой стороны, острые социальные проблемы, требующие немедленного финансирования, часто вынуждают органы местного самоуправления увеличивать размеры налогов.

В соответствии с п. 4 ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации местными признаются налоги, которые установлены настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований, если иное не предусмотрено самим Кодексом. "Местные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях муниципальных образований в соответствии с настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах"[15].

Налоговый кодекс Российской Федерации называет два вида местных налогов:

земельный налог;

налог на имущество физических лиц.

---

[15] Налоговый кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3824; от 7 августа 2000 г. N 32 ст. 3340.

Как гласит Налоговый кодекс Российской Федерации, эти налоги устанавливаются Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов поселений (муниципальных районов), городских округов; налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях поселений (межселенных территориях), городских округов в соответствии с Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов поселений (муниципальных районов), городских округов о налогах. Иначе говоря, от представительного органа муниципального образования исходят либо два документа - об установлении и введении в действие (соответственно о прекращении действия) налогов и ставок, либо один документ, в котором отражены оба этих вопроса.

Обратим внимание на противоречивость приведенной нормы: она говорит об установлении местных налогов представительными органами поселений, а в скобках указывает - муниципальных районов, а это ведь разные муниципальные образования. Если муниципальный район установил местный налог, зачем его устанавливать еще и поселениями, входящими в состав района?

В Налоговом кодексе Российской Федерации далее говорится о том, что местные налоги в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются данным Кодексом и законами указанных субъектов Российской Федерации о налогах[16]. Вводятся эти налоги (и прекращают действие) также законами указанных субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Налоговый кодекс Российской Федерации определяет разные режимы установления местных налогов. В городах федерального значения внутригородские муниципальные районы вообще не имеют на это права, налоги вводятся законом соответственно Москвы или Санкт-Петербурга, что, в принципе, понятно, так как не могут быть в соседних районах города разные местные налоги. Остальным субъектам Российской Федерации запре-

---

[16] Налоговый кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3824; от 7 августа 2000 г. N 32 ст. 3340.

щено своими актами устанавливать местные налоги. Получается, что не только соседние районы и округа, но даже сельские поселения могут вводить свои налоги. Теоретически тем самым допускается налоговая чересполосица; на деле названные выше местные налоги введены повсеместно.

Наряду с установлением местных налогов названные управомоченные органы в порядке и пределах, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации, могут определять также налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Все названные в Налоговом кодексе Российской Федерации налоги, в том числе и местные, отменяются только самим Кодексом. Не могут устанавливаться какие-либо местные налоги или сборы, не предусмотренные Кодексом (ч. 5 и 6 ст. 12). Таким образом, органы местного самоуправления жестко связаны в своих возможностях нормативного регулирования и в действиях в отношении местных налогов и сборов. В конечном счете это направлено на учет интересов граждан, обеспечение их единого статуса, защиту прав в таком сложном процессе, как налогообложение.

Прежде в муниципальных образованиях принималось большое количество актов, регулирующих вопросы местных налогов. Как правило, это были постановления о конкретных видах налогов, взимаемых на территории муниципального образования в течение года. Подобными актами определялись ставки местных налогов в пределах, очерченных федеральным налоговым законодательством. Большинство актов подобного рода теперь подлежит отмене или корректировке. Представительные органы местного самоуправления могут принимать нормативные акты, устанавливающие ставки земельного и имущественного налогов в пределах, определяемых Налоговым кодексом Российской Федерации.

При формировании нормативно-правовой основы местного налогообложения должны учитываться положения Европейской хартии о местном самоуправлении и опыт финансовой деятельности местного самоуправления в других странах. Местные налоги могут стать значимым социально-экономи-

ческим инструментом воздействия на современное общество и отражать условия территориальной специфики (например, курортная зона, места интенсивного освоения природных ресурсов, центры туризма).

О значении местных налогов среди других доходных источников местных бюджетов можно судить по следующим данным: в среднем по России доля местных налогов в местных бюджетах не превышает 10%, в то время как структура ресурсов бюджетов местных органов власти в зарубежных странах составляет (в процентах):

в США: местные налоги - 65, государственные субсидии - 23, другие источники - 12;

в Японии: местные налоги - 41,6, государственные субсидии - 40, другие источники - 27,4;

в ФРГ: местные налоги - 21, государственные субсидии - 45,3, другие источники - 33,7;

во Франции: местные налоги - 41,7, государственные субсидии - 33,8, другие источники - 24,5;

в Бельгии: местные налоги - 30, государственные субсидии - 54, другие источники - 10;

в Дании: местные налоги - 36, государственные субсидии - 44, другие источники - 10%[17].

В России местные налоги не оказывают существенного влияния на формирование доходной части местных бюджетов. К тому же саморегулирование местных налогов по-прежнему не носит системного, завершенного характера. Раздел X "Местные налоги" Налогового кодекса Российской Федерации состоит из одной гл. 31 о земельном налоге, а налог на имущество до сих пор регулируется Законом Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. N 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц" (в ред. от 22 августа

[17] Кочергина М.Э. Об особенностях правового регулирования местного налогообложения и о налоговых правах местного самоуправления // Основы деятельности местного самоуправления в Московской области. М., 1997. С. 80.

2004 г.). Местные налоги не могут стать существенным источником доходов местных бюджетов, пока не проведена кадастровая оценка земель, из которых состоит каждое муниципальное образование. К тому же проблемой является взимание местных налогов с условной (инвентаризационной), а не рыночной стоимости имущества; однако если расчет местных налогов начнется с учетом рыночных расценок земли, квартир, домов и другого имущества, большинство граждан просто не выдержат автоматического, порой тысячекратного повышения ставок налогов. Видимо, поэтому федеральный законодатель и не торопится с введением в действие нового регулирования местных налогов.

2.3. Содержание и структура местного бюджета

Термин "бюджет" употребляется в двух значениях. С одной стороны, это экономическая категория, а с другой - правовая. Бюджет как экономическая категория имеет также две стороны: материальную и социальную. С материальной стороны бюджет представляет собой централизованный фонд денежных средств (соответственно местный бюджет - это местный фонд денежных средств), а с социальной - систему экономических отношений, связанную с собиранием и использованием централизованного фонда денежных средств. С правовой точки зрения местный бюджет является основным нормативным актом муниципального образования, разрешающим и утверждающим расходование денежных средств.

Статья 52 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет[18]. При этом бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих

[18] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом и Федеральным законом 2003 г., а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

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

Структура местного бюджета состоит из двух элементов: статей дохода и статей расхода.

Собственные финансовые ресурсы местного самоуправления и поступившие денежные средства из вышестоящих бюджетов аккумулируются в доходных статьях бюджета. Собственные доходы муниципалитетов по признаку техники образования могут быть разделены на публично-правовые и частноправовые. К публично-правовым относятся доходы, полученные административным путем: местные налоги, сборы и штрафы. Частноправовыми доходами являются поступления, полученные муниципальным образованием как субъектом рыночных, гражданско-правовых отношений. В эту группу входят средства, вырученные от приватизации муниципального имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, от внешнеэкономической деятельности, дивиденды от муниципальной доли в уставном капитале предприятий и организаций.

Расходные статьи местного бюджета определены в Федеральном законе 2003 г. в общем виде. В ст. 53 говорится о том, что расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном местной администрацией (до июля 2007 г. этот порядок устанавливался решением представительного органа муниципального образования).

Муниципальные образования, "не дотягивающие" до уровня расчетной бюджетной обеспеченности, могут рассчитывать на соответствующие дотации из вышестоящих бюджетов (см. об этом далее).

Расходы бюджетов муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, если формирование представительных органов муниципальных районов происходит путем кооптации глав поселений или депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляются в пределах и за счет

субвенций, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, в порядке, урегулированном специальной нормой Федерального закона 2003 г.

Порядок расходования местных бюджетов на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случаях и порядке, предусмотренных названными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, расходы местных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных переданных им государственных полномочий, могут регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Расходование средств местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, прямо установленных федеральными законами и законами субъектов.

2.4. Муниципальный бюджетный процесс

Накопление и расходование средств местного бюджета осуществляются в рамках бюджетного процесса, который представляет собой регламентированную законом деятельность органов местного самоуправления по составлению, рассмотрению и утверждению бюджетов. Федеральные законы 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и 1997 г. "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" не регламентируют деятельность органов местного самоуправления в рамках бюджетного процесса. Бюджетный кодекс Российской Федерации лишь определяет круг участвующих в этом про-

цессе органов на уровне местного самоуправления и указывает их наиболее общие полномочия. Следовательно, федеральный законодатель исходит из того, что данная сфера должна регулироваться законами субъектов Российской Федерации и нормативными актами муниципальных образований.

Подготовка проекта местного бюджета начинается с того, что исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сроки, установленные их представительными органами власти (до начала следующего финансового года), направляют органам местного самоуправления данные для разработки местных бюджетов. В них включаются положения об особенностях составления расчетов к проектам бюджетов, а также социальные и финансовые нормативы, утвержденные представительным органом власти субъекта Российской Федерации.

В муниципальном образовании процесс подготовки проекта местного бюджета обычно предполагает одновременную разработку планов и прогнозов территориального развития, целевых программ с учетом их информации, полученной от финансового органа субъекта Российской Федерации, составляются предложения о доходах и расходах бюджета, а для такого сложного муниципального образования, как район, также учитывается информация о прогнозируемом консолидированном бюджете (он охватывает показатели как района, так и входящих в него поселений). Как указывалось ранее, представительный орган муниципального образования принимает нормативный акт (обычно это положение), в котором определяется порядок разработки проекта местного бюджета, в том числе и ряд условий данного процесса, включая разработку основных направлений бюджетно-финансовой политики, прогнозов развития муниципального образования, отраслей его хозяйства, структурных частей территории, подготовку сводного финансового баланса как основы проекта бюджета, представление подразделениями местной администрации в ее финансовый орган бюджетных смет, программ и заявок на ассигнования из местного бюджета. Одновременно в ходе подготовки составляются расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих

доходов, получения дотаций из вышестоящих бюджетов и т.п.

Принятие (утверждение) местного бюджета выражается в ряде взаимосвязанных процедур. Составленный и согласованный с финансовыми органами субъекта Российской Федерации проект местного бюджета вносится главой местной администрации в представительный орган муниципального образования для рассмотрения и утверждения. Предварительно проект обсуждается обычно всеми постоянными комиссиями представительного органа, хотя ведущей является постоянная комиссия финансово-бюджетного профиля. Далее проект местного бюджета детально рассматривается представительным органом муниципального образования и утверждается его решением.

Закон 2003 г. предусмотрел (ч. 6 ст. 52), что проект местного бюджета, решение о его утверждении, годовой отчет об исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования. В статье 28 Закона проект местного бюджета и отчет о его исполнении названы в числе тех документов, которые должны выноситься на публичные слушания[19].

Исполнением бюджета занимается местная администрация, руководствуясь правилами Бюджетного кодекса Российской Федерации и положением, принимаемым представительным органом муниципального образования. Обычно главе местной администрации предоставляется право принимать решения о внесении изменений по статьям расходов в пределах отпущенных

[19] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

ассигнований по каждому направлению расходования средств. Однако глава не может производить расходование средств сверх ассигнований, изменять утвержденные размеры годовых ассигнований и перечень финансируемых объектов и программ без согласования с представительным органом. Руководитель финансового органа местной администрации может быть наделен правом по предложениям распорядителей кредитов производить передвижение годовых и квартальных расходов внутри отрасли, при этом расходы на заработную плату и капитальные вложения могут быть увеличены по одним параграфам при одновременном уменьшении расходов по другим параграфам раздела или главы.

Доходы, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета, суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии в расходах, используются в соответствии с решениями представительного органа муниципального образования.

Как частично говорилось ранее, законодательство содержит определенные гарантии в связи с действиями органов государственной власти, отражающимися на финансовом положении местного самоуправления. Если в ходе исполнения бюджета органы Российской Федерации или ее субъектов принимают решение, приводящее к уменьшению доходов или увеличению расходов бюджета нижестоящего территориального уровня, то сумма роста расходов или уменьшения доходов должна полностью возмещаться за счет соответственно федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. В литературе ставился вопрос о введении и обратного механизма: если бюджет Российской Федерации или ее субъекта претерпел убытки из-за принятия неправомерного акта местного самоуправления, наряду с требованием о признании такого акта не действующим государственный орган вправе заявить в суде и претензии по возмещению потерь соответствующему бюджету.

Непосредственно вопросами как формирования, так и исполнения

местного бюджета, а также контроля за исполнением под руководством главы местной администрации занимается финансовый орган местной администрации. Федеральный закон 2003 г. предусмотрел (ч. 3 ст. 52), что полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

В настоящее время получила распространение практика, когда полномочия финансового органа местной администрации по договору возлагаются на подразделение Федерального казначейства Российской Федерации на территории данного муниципального образования. Таким образом, муниципальные задачи исполняются государственным органом. Федеральный закон 2003 г. в ст. 5 и 6, посвященных полномочиям органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления, говорит, что осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, соответствующая практика может получить дальнейшее развитие в местном самоуправлении на основе законодательства субъектов Российской Федерации.

Финансовый год завершается утверждением отчета об исполнении местного бюджета. Отчет составляется по всем основным показателям доходов и расходов с анализом динамики и результатов. Отчет подписывается главой муниципального образования (или главой местной администрации) и представляется на утверждение представительного органа местного самоуправления. Последний рассматривает отчет и принимает соответствующее решение (о его утверждении или неутверждении).

Отчет может быть не утвержден, если:

в процессе исполнения бюджета допущены существенные нарушения законодательства и решений представительного органа местного самоуправления;

нарушен установленный порядок исполнения бюджета, не выполнены планы и программы социально-экономического развития муниципального образования.

В уставе муниципального образования может быть предусмотрена ответственность главы муниципального образования (или главы местной администрации) в случае неутверждения отчета об исполнении бюджета.

2.5. Муниципальный заказ

Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" содержит ст. 54 "Муниципальный заказ", которая раскрывает содержание и возможности размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. Муниципальный заказ услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Порядок формирования, обеспечения, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Подробного регулирования муниципального заказа Закон 2003 г. не содержит. Позднее в ст. 54 включили норму о том, что муниципальный заказ осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 г. "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"[20].

---

[20] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" // Собрание законодательства

Согласно ст. 3 Закона 2005 г. под *муниципальными нуждами* понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Муниципальными заказчиками могут выступать органы местного самоуправления, а также уполномоченные ими на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств местных бюджетов. Может быть создан уполномоченный орган для осуществления функций по размещению муниципальных заказов, а на основе контракта допустимо привлечение специализированной организации для этих целей.

Под муниципальные заказы объявляются различные виды конкурсов. По их итогам с победителями заключается муниципальный контракт на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд - в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами с учетом положений Федерального закона 2003 г.

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

Помимо "узких" целей, т.е. собственно выполнения работ (оказания

Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть I) ст. 3105

услуг) конкретного вида, муниципальный заказ способствует решению и более широких задач: развитию конкуренции в муниципальных образованиях и, обеспечению эффективности и открытости процесса расходования средств местного бюджета, содействию занятости населения, развитию демократических начал в экономике.

2.6. Муниципальные заимствования

Согласно ст. 64 Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

В условиях рынка социально-экономическое развитие муниципальных образований во многом зависит теперь не от центра и не от региональных властей, а от собственных ресурсов муниципальных образований. Возросшая экономическая самостоятельность муниципальных образований дает возможность для проявления большей инициативы органам местного самоуправления, хотя при этом и возлагает на них большую ответственность за проводимую на территории муниципального образования экономическую политику.

Одно из направлений решения проблемы дефицита местных бюджетов, реализации местных инвестиционных программ, ослабления зависимости муниципального образования от дотаций федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации - выпуск муниципальных займов. Муниципальный заем - это привлечение финансовых ресурсов органами местного самоуправления в случае дефи-

цита местного бюджета или на внебюджетные цели с помощью долговых ценных бумаг. Муниципальный заем, таким образом, осуществляется посредством выпуска и продажи муниципальных ценных бумаг, как правило, облигаций, в которых содержится обязательство муниципального образования через определенный срок, при наступлении определенного условия (или без этого) выплатить определенную денежную сумму или предоставить какое-либо материальное благо.

Путем эмиссии (выпуска) таких ценных бумаг органы местного самоуправления привлекают дополнительные финансовые ресурсы. Они могут быть использованы для временного наполнения местного бюджета недостающими средствами, для кредитования различных муниципальных программ и т.п. Следует отметить, что извлечение прибыли обычно не является целью муниципального займа. В современной России такой способ пополнения местного бюджета, как муниципальный заем, до сих пор находится в стадии зарождения, или, точнее, возрождения, поскольку ранее, в дореволюционной России, он широко использовался в практике российских муниципалитетов.

Цели выпуска муниципальных займов различны. Чаще всего к займам органы местного самоуправления вынуждены прибегать ввиду временного дефицита бюджета, например необходимости авансовых выплат сельхозпроизводителям, оплаты "северного завоза" и т.п. Другой случай - для погашения ранее размещенного муниципального займа. Достаточно часто муниципальные займы выпускаются с целью финансирования инвестиционных программ и проектов муниципального образования, например программ жилищного строительства или реконструкции автодорог.

Практика показывает, что в муниципальных образованиях не издаются комплексные акты, регулирующие вопросы проведения муниципальных займов. Как правило, по каждому случаю, т.е. под каждый отдельный муниципальный заем, разрабатывается специальная нормативная база.

3. ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ. ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ

3.1. Основы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и оказания им финансовой помощи

Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрел ряд возможностей и механизмов выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и оказания им финансовой помощи[21].

Под выравниванием уровня бюджетной обеспеченности следует понимать совокупность мер такого пополнения средствами соответствующего бюджета, которое приводит к его соразмерности по соотношению доходов и планируемых расходов, а также с бюджетами других муниципальных образований.

Федеральный закон 2003 г. установил отдельно соответствующие меры по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности как сельских и городских поселений (ст. 60), так и муниципальных районов, городских округов (ст. 61). Согласно ст. 60 Закона выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуе-

[21] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

мого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотация - это средства, которые передаются в нижестоящий бюджет и не возвращаются обратно в тот бюджет, из которого поступили.

Для помощи поселениям образуются два вида фондов:

а) фонд субъекта Российской Федерации, именуемый региональным фондом финансовой поддержки поселений;

б) районный фонд финансовой поддержки поселений.

Региональный фонд финансовой поддержки поселений (далее - региональный фонд ФПП) образуется и дотации из него предоставляются в порядке, установленном Федеральным законом 2003 г. и Бюджетным кодексом РФ, в целях выравнивания исходя из численности жителей поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Размеры дотаций из регионального фонда ФПП определяются для каждого поселения субъекта Российской Федерации, за исключением поселений, указанных в ч. 5 ст. 60 (т.е. тех, кто не нуждается в такой поддержке, в расчете на одного жителя городского, сельского поселения).

Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленными для бюджетов поселений. Порядок расчета данных нормативов устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Распределение дотаций из регионального фонда ФПП и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений, утверждаются законом субъекта РФ о его бюджете на очередной финансовый год. Органы местного самоуправления муниципального района

могут быть наделены государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений; в этом случае дотации из регионального фонда ФПП, о которых шла речь, предоставляются поселениям из бюджета района за счет субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) путем установления представительным органом района для поселений в его составе дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Районный фонд финансовой поддержки поселений (далее - районный фонд ФПП) образуется и дотации из него предоставляются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, исходя из уровня бюджетной обеспеченности поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Распределение дотаций из районного фонда ФПП утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Эти дотации распределяются между поселениями муниципального района, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений, определенного в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам поселений на основе методики, утверждаемой законом субъекта РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Причем при определении уровня не допускается использовать показатели фактических доходов и расходов за отчетный период или показатели прогнозируемых на плановый период доходов и расходов отдельных городских, сельских поселений.

В основе расчета дотаций - количество жителей в поселении, критерии,

образно говоря, "сносного" их проживания. Причем Закон 2003 г. (ч. 5 ст. 60) ввел весьма неоднозначное правило: если уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения до выравнивания в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, тогда законом субъекта о бюджете на очередной финансовый год может быть предусмотрено перечисление субвенций из бюджета данного поселения в названный выше региональный фонд ФПП. При не выполнение поселением требовании закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций, производится централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение положенных для данного поселения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов - до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд ФПП в размере указанных субвенций.

Размер подлежащей перечислению субвенции для поселения не может превышать 50% разницы между общими доходами его бюджета, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности данного поселения в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Российской Федерации уровнем бюджетной обеспеченности поселений.

В общем получается, что поселения, у которых было лучшее положение в истекшем финансовом году, должны "поделиться" с другими поселениями данного муниципального района. С одной стороны, требование Закона можно понять: в этом году тебе везло, поэтому поддержи соседей, поскольку в другом году сам можешь попасть в тяжелое положение, помощь понадобится тебе. Но, с другой стороны, какой смысл поселению своими инициативами наращивать доходы бюджета, если все равно их существенную часть "откачают", причем даже не в районный, а в региональный фонд ФПП.

Федеральный закон 2003 г. (ст. 61) регулирует вопросы выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)[22]. Это выравнивание осуществляется путем предоставления дотаций

[22] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного

из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Такие фонды (далее - региональные фонды) образуются и дотации из них предоставляются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, и они нацелены на выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления названных муниципальных единиц осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Дотации из регионального фонда распределяются между указанными муниципальными образованиями (районами и округами) исходя из уровня их бюджетной обеспеченности, а также численности жителей. Дотации распределяются между теми муниципальными районами, городскими округами субъекта Российской Федерации, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности их бюджета не превышает уровень, использованный в качестве критерия для предоставления указанных дотаций данным бюджетам на основе методики, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

При определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности на уровне муниципальных районов (городских округов) также действует правило о запрете опираться на показатели фактических доходов и расходов за отчетный период или показатели прогнозируемых на плановый период доходов и расходов отдельных муниципальных районов (городских округов).

Распределение дотаций утверждается законом субъекта Российской Федерации о его бюджете на очередной финансовый год.

В случаях и порядке, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, часть дотаций из регионального фонда может предоставляться каждому муниципальному району (городскому округу) в расчете на одного жителя, за исключением муниципальных районов (городских округов), ука-

---

самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

занных в ч. 4 ст. 61 Закона (тот же принцип, о котором говорилось применительно к поселениям, т.е. кроме тех, кто не нуждается в такой поддержке).

Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов).

Распределение дотаций из регионального фонда и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов) утверждаются законом субъекта Российской Федерации о его бюджете на очередной финансовый год.

Федеральный закон 2003 г. для муниципальных районов (городских округов) ввел такое же правило, как и для поселений (ч. 4 ст. 61). Если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта о его бюджете на очередной финансовый год может быть предусмотрено перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный фонд. При невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций производится централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного муниципального района (городского округа) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд в размере указанных субвенций.

Размер подлежащей перечислению субвенции для отдельного муниципального района (городского округа) не может превышать 50% разницы между общими доходами его бюджета, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Российской Федерации

уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Таким образом, и на данном уровне норма Федерального закона 2003 г. не стимулирует усилия муниципальных образований по увеличению доходов бюджетов.

3.2. Иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней

Помимо мер по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрел в ст. 62 иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней. Этим целям призваны служить фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов. Правда, Закон называет данные фонды не как обязательные, а как возможные, которые могут быть образованы субъектами Российской Федерации.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития (ч. 1 ст. 62 Закона).

Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации. Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта Российской Федерации о его бюджете на очередной финансовый год.

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субси-

дий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд софинансирования социальных расходов (ч. 2 ст. 62 Закона). Назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Отбор муниципальных образований, которым предоставляются субсидии, и распределение субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Сначала в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусматривалось, что на федеральном уровне тоже будут аналогичные фонды, в частности может быть образован федеральный фонд регионального развития, в числе задач которого поддержка созданных субъектами Российской Федерации фондов муниципального развития. Затем было решено использовать дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации (они образуют федеральный фонд финансовой поддержки субъектов), а также субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета как межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения - совокупность таких субсидий образует федеральный фонд софинансирования расходов[23].

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, бюджетам муниципальных образо-

---

[23] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823.

ваний может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации (ч. 3 ст. 62 Закона).

3.3. Финансирование осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Выше неоднократно отмечалось, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями должно сопровождаться передачей им необходимых финансовых средств. Федеральный закон 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий[24].

Субвенция - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о его бюджете на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий (ч. 1 ст. 63 Закона).

---

[24] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

Для данных целей в составе федерального бюджета создается федеральный фонд компенсаций, а в составе бюджета субъекта Российской Федерации - региональный фонд компенсаций.

Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

1) субвенций из указанного федерального фонда компенсаций;

2) иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия. Распределение производится пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования. Субвенции утверждаются законом субъекта Российской Федерации о его бюджете на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Субвенции из федерального фонда компенсаций не передаются непосредственно органам местного самоуправления, а распределяются между всеми субъектами Российской Федерации, утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту и виду субвенции.

Заключение

Существование местного самоуправления является одной из сущностных характеристик конституционного строя в нашей стране. Задачи построения российской государственности на принципах народовластия и свободы могут быть решены только при одновременном упрочении как государства в целом и его органов, так и местного самоуправления. Речь идет о создании базового уровня народовластия, наиболее приближенного к населению, каким и является местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Самостоятельность органов самоуправления должна опираться на экономическую основу в виде земли и природных ресурсов, муниципальных предприятий, иных объектов местного хозяйства, создающих источники местных доходов. Вместе с тем реформирование системы местного самоуправления на принципах самоорганизации, самообеспечения предполагает активную работу по расширению финансирования муниципальной экономики, поиску новых источников финансовой поддержки экономических программ муниципальных образований.

Наличие собственной экономической основы дает возможность муни-

ципальным образованиям эффективно использовать принадлежащее им имущество. Муниципальный бюджет должен служить укреплению экономической самостоятельности муниципального образования, активизации его хозяйственной деятельности, позволяет развивать инфраструктуру на подведомственной территории, выявлять и использовать резервы финансовых ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Конституция Российской Федерации (с поправками) // Российская газета" от 25 декабря 1993 г., N 237; Собрание законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г., N 4, ст. 445

2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г., N 40, ст. 3822.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Собрании законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. N 32 ст. 3301; от 29 января 1996 г. N 5 ст. 410; от 3 декабря 2001 г. N 49 ст. 4552; от 25 декабря 2006 г. N 52 (часть I) ст. 5496.

4. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 января 2002 г., № 4, ст. 251.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3824; от 7 августа 2000 г. N 32 ст. 3340.

6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N

145-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. N 31 ст. 3823.

7. Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" (утратил силу с 1 января 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 сентября 1997 г., N 39, ст. 4464.

8. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 января 2002 г., № 4, ст. 251.

9. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июля 2005 г. N 30 (часть I) ст. 3105

10. Кочергина М.Э. Об особенностях правового регулирования местного налогообложения и о налоговых правах местного самоуправления // Основы деятельности местного самоуправления в Московской области. – М., 1997.

11. Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С.А. Авакьян). – М.: Издательство "Проспект", 2009.

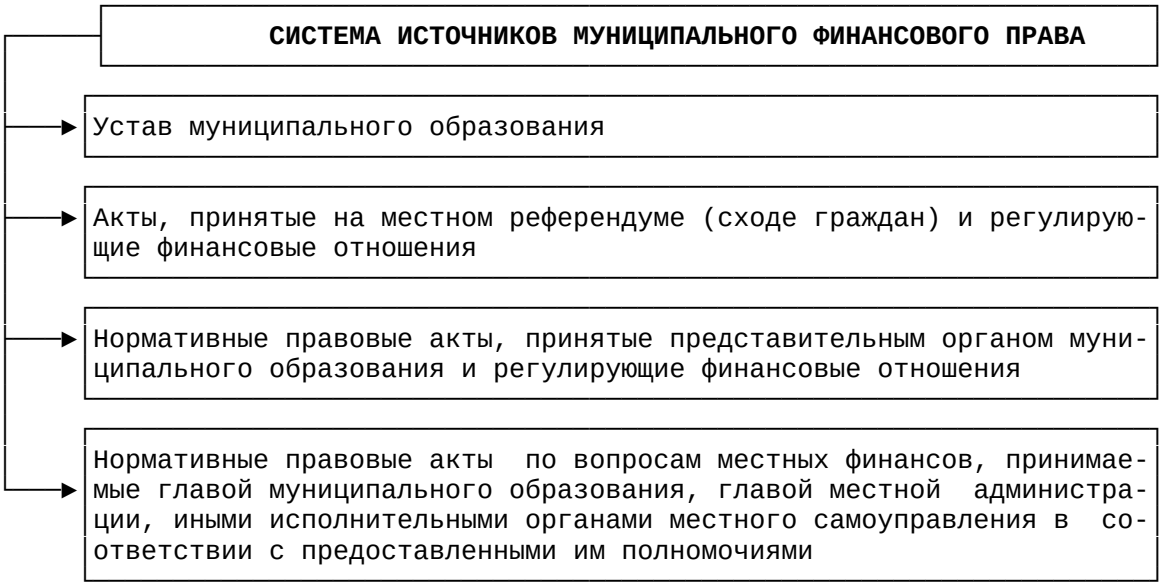
12. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный). – М.: Издательство "Деловой двор", 2010.

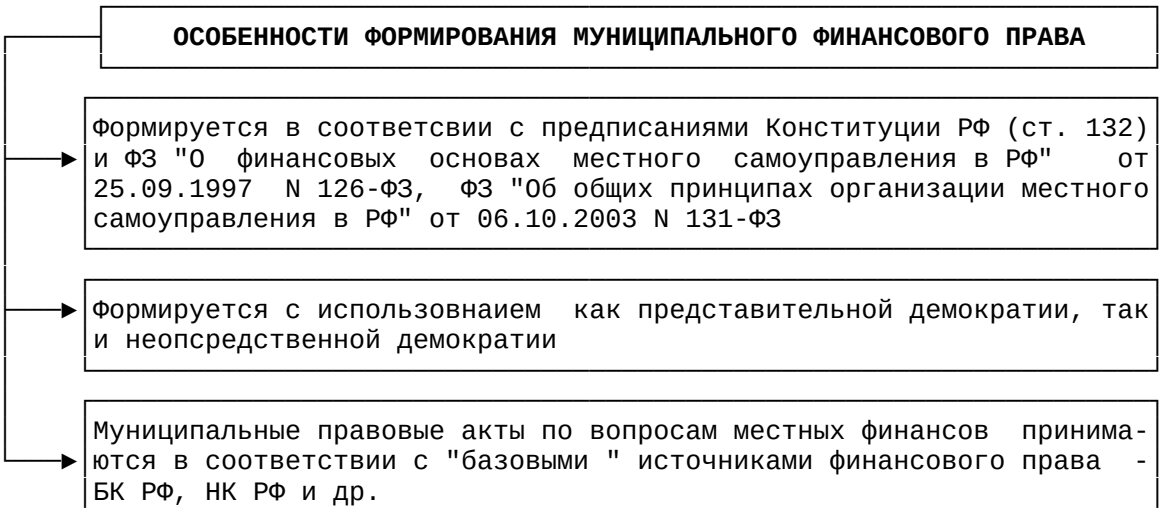
13. Наумов Ю.С., Беликов П.П., Зюзин С.Ю., Подсумкова А.А., Мокеев М.М. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (под редакцией Бабичева А.Г., Наумова С.Ю.). – Система ГАРАНТ, 2010 г.

14. Система муниципального управления (под ред. В.Б. Зото-

ва). – СпБ.: Издательство "Питер", 2007.

Приложения





ФУНКЦИИ МУНИЦИАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Распределительная	Прогностическая	Контрольная
Посредством распределительной функции происходит накопление в руках государства (муниципального образования) денежных средств и их использование с целью удовлетворения общегосударственных (муниципальных) нужд	Бюджет в качестве плана представляет собой прогноз финансовой деятельности государства (муниципального образования) на определенный период	Через информацию о движении бюджетных ресурсов, отражаемую в показателях бюджетных поступлений и расходных назначений, государство или иное публично-территориальное образование получает объективные сведения о происходящих в обществе экономических процессах, и тем самым их контролирует

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА

Юридическая сила	
	Конституция
	Международно-правовые акты нормативного характера
	Бюджетное законодательство
	Подзаконные акты

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

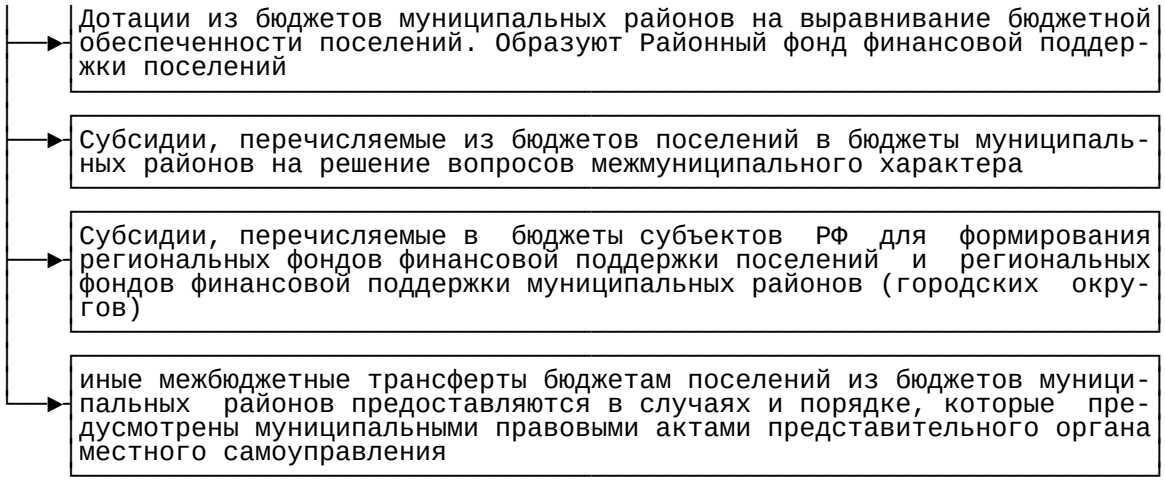
▼

Источники внутреннего финансирования

▼

Ст. 96 БК РФ.
1) разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
2) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
3) разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
4) разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
5) изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;
6) иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета
- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;
- курсовая разница по средствам местного бюджета;
- объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в валюте Российской Федерации, в случае если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу;
- объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленых Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу;
- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств муниципального образования в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;
- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации

ВИДЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ ИЗ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ


Дотации из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений. Образуют Районный фонд финансовой поддержки поселений
Субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов межмуниципального характера
Субсидии, перечисляемые в бюджеты субъектов РФ для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)
иные межбюджетные трансферты бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов предоставляются в случаях и порядке, которые предусмотрены муниципальными правовыми актами представительного органа местного самоуправления