

Тема 7.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План

7.1. Понятие и целевое назначение муниципальной собственности

Муниципальное имущество

7.2. Бюджет муниципального образования. Расходные обязательства. Бюджетирование, ориентированное на результат

7.3. Доходы бюджета поселения. Налоговые и неналоговые доходы

7.4. Межбюджетные трансферты.

7.5. Сбалансированность местных бюджетов. Управление бюджетными доходами и расходами

7.1. Понятие и целевое назначение муниципальной собственности

Экономическую основу местного самоуправления в соответствии со ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ составляет муниципальная собственность:

- имущество,
- средства местных бюджетов,
- имущественные права муниципальных образований.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности – государственной, частной и общественных организаций.

Имущество и имущественные права отнесены к экономическим основам, поскольку путем использования этих материальных объектов обеспечивается решение задач местного самоуправления, организуется хозяйственная деятельность муниципальных образований.

Ст. 215 ГК РФ установлено, что имущество, принадлежащее на праве собственности *муниципальным образованиям*, является муниципальной собственностью. То есть муниципальная собственность есть собственность муниципальных образований. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, движимое и недвижимое имущество, муниципальные предприятия и учреждения, имущественные права. Право собственности является основополагающим (первоначальным) в числе прочих прав на вещи, так называемых вещных прав.

Целевое назначение муниципальной собственности

Муниципальная собственность составляет ресурсную основу для выполнения социальных функций органов местного самоуправления. Это определяет не только состав имущественного комплекса муниципального образования, но и его целевое назначение.

Целевое назначение муниципальной собственности неразрывно связано с тем, что муниципальные образования, как и государство (Российская Федерация, субъект РФ), как публичные образования вправе заниматься только решением определенных задач. В праве принято называть это специальной правоспособностью публичных образований, в т. ч. муниципальных образований. Муниципальная собственность служит для эффективного осуществления конституционных полномочий местного самоуправления, решения основных задач жизне-

обеспечения населения. Использование муниципальной собственности должно обеспечивать возможность оказания услуг населению, в том числе функционирование муниципальных учреждений, оказывающих эти услуги, получение дополнительных доходов в местный бюджет и снижение расходов местного бюджета на решение вопросов местного значения. Но даже получение доходов от использования муниципальной собственности — не цель, а лишь *средство* обеспечения полномочий местного самоуправления. Муниципальная собственность предназначена для создания благоприятной социальной обстановки и решения социальных задач.

Муниципальное имущество

Муниципальный имущественный комплекс является одной из составляющих ресурсного потенциала территории и может быть использован для развития муниципального образования, создания условий экономического роста не только на отдельных территориях, но и в целом по стране, а также и как инвестиционный капитал.

Исходя из целевого назначения муниципального имущества, необходимо планировать и организовывать использование муниципальной собственности, управлять ею. Суть регулирования вкратце может быть определена так: муниципальные образования вправе иметь в собственности лишь такие объекты, которые необходимы для решения вопросов местного значения, отнесенных к компетенции соответствующего типа муниципальных образований.

Правовое регулирование муниципальной собственности

Конституцией РФ установлены основы правового положения муниципальной собственности и владения, пользования, распоряжения ею. Конституция РФ установила, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Гражданское законодательство на основании ст. 71 Конституции РФ относится к ведению РФ. Гражданским законодательством регулируются гражданские правоотношения, в частности определяются правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения, прекращения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулируются договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения. ГК РФ предусмотрено право муниципальных образований участвовать в гражданских правоотношениях, в т. ч. заниматься хозяйственной деятельностью.

ГК РФ определяет субъекты гражданских правоотношений — физические и юридические лица, а также особые субъекты, наделенные правом на участие в гражданских правоотношениях — это РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. При этом следует иметь в виду, что муниципальные образования — не юридические лица. Они участвуют в отношениях «наравне» с юридическими и физическими лицами, не являясь таковыми. К данным субъектам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов (ст. 124 ГК РФ). В соответствии со ст. 124–125 ГК, от имени собственника — муниципального образования, его права осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления в соответствии с актами, определяю-

щими статус данных органов. Такими актами являются Устав муниципального образования и положения о соответствующих органах местного самоуправления (регламенты названных органов). В положениях об органах местного самоуправления, кроме прочего, указываются полномочия, осуществляемые данным органом от имени муниципального образования как собственника имущества.

Законом № 131-ФЗ установлено, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности устанавливаются федеральным законом. В настоящее время специальный закон по этому вопросу не принят. До его принятия следует руководствоваться нормами действующего гражданского законодательства. Право муниципальной собственности возникает по различным не запрещенным законом основаниям. В отличие от частной собственности, право муниципальной собственности может возникнуть в процессе разграничения общегосударственной собственности.

Ч. 3 ст. 215 ГК предусматривает, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями или составлять муниципальную казну. За муниципальными учреждениями и предприятиями имущество закрепляется соответственно на праве оперативного управления и хозяйственного ведения. О данных правовых режимах будет сказано ниже.

Правовое регулирование особенностей владения, пользования, распоряжения объектами муниципальной собственности

Муниципальные образования, органы местного самоуправления в соответствии со ст. 130 и 132 Конституции РФ самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются муниципальной собственностью. Закон № 131-ФЗ установил, что муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью отнесено к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований. Закреплено право органов местного самоуправления передавать муниципальное имущество во временное и постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования передаваемых в пользование объектов, в т. ч. условия использования земель, получать доходы в местный бюджет от использования и приватизации муниципального имущества, создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать муниципальным имуществом в создании хозяйственных обществ, *необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения*, в том числе межмуниципальных.

Так как Законом № 131-ФЗ к компетенции местного самоуправления отнесены формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, организация предоставления и оказание населению большого объема услуг, связанного с жизнеобеспечением и др., это определяет возможность и необходимость регулирования в уставах муниципальных образований и правовых актах органов местного самоуправления ряда отношений, связанных с муниципальной соб-

ственно, финансово-экономическими отношениями. Такое регулирование осуществляется в пределах, установленных законодательством и обеспечивающих самостоятельность решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения. При этом законом устанавливается и исключительная компетенция органов местного самоуправления в вопросах, связанных с муниципальной собственностью.

К исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления отнесено определение порядка:

- управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;
- принятия решений об установлении тарифов на их услуги;
- участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

Данные вопросы должны регулироваться соответствующими положениями, утверждаемыми решениями представительных органов местного самоуправления. Положениями, либо отдельными муниципальными правовыми актами, в т. ч. и главы местной администрации, должны быть урегулированы отношения передачи имущества и определения стоимости аренды; передачи муниципального имущества в пользование, залог; порядка создания, реорганизации, ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, проведения конкурсов, аукционов, залоговых аукционов и т. п.

Ограничения права собственности

Право собственности в ряде случаев может быть ограничено, но только Федеральным законом и лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Ограничения права собственности, содержащиеся в иных правовых актах, незаконны и исполнению не подлежат.

В договоре между собственником и лицом, осуществляющим владение, пользование или распоряжение его имуществом, могут быть предусмотрены частные ограничения действий собственника. В этом случае они возникают по воле самого собственника, который, однако, не вправе их нарушать в дальнейшем. Например, в договоре хозяйственного ведения может быть установлено ограничение для собственника на изъятие части прибыли МУП до проведения капитального ремонта основных средств предприятия, находящихся в хозяйственном ведении.

Собственник (муниципальное образование) может ввести ограничения и для действующих от его имени лиц, в частности, для различных органов местного самоуправления. Например, может быть установлено правило, согласно которому отчуждение определенных объектов возможно только после получения одобрения такого решения на собраниях граждан, при том, что общее число граждан, участвовавших в собраниях, будет не менее половины проживающих в поселении граждан, обладающих избирательным правом. Или может быть введен запрет на сдачу в аренду объектов, предназначенных для работы с детьми, и т. п. При значительном

числе объектов, распоряжение которыми ограничено, в муниципальном образовании должны быть утверждены реестры объектов, не подлежащих отчуждению, объектов, отчуждаемых с соблюдением особого порядка, объектов, не подлежащих залoгу и т. п.

Прекращение права собственности

Основания прекращения права собственности установлены ГК РФ. Право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества иным лицам, отказе собственника от права собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных законом. По решению собственника в порядке, предусмотренном законами о приватизации, имущество, находящееся в муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц (приватизация).

В муниципальном образовании должна быть разработана и принята программа приватизации муниципального имущества. Это особенно актуально в связи с необходимостью приватизации до 1.01.2009 г. объектов, нахождение которых в муниципальной собственности не допускается. Программа приватизации должна быть построена таким образом, чтобы позволить максимально эффективно использовать полученные от приватизации средства на сохранение и развитие объектов муниципальной собственности, необходимых для осуществления задач местного самоуправления. Это требует согласования плана приватизации с проектом бюджета на очередной год, заблаговременной разработки проектно-сметной и иной документации на ремонт и создание объектов муниципальной собственности. Кроме того, приватизация объектов недвижимости (в т. ч. муниципальных организаций как имущественного комплекса) требует проведения оценки имущества и государственной регистрации имущественных прав муниципального образования до проведения приватизации. На проведение данных мероприятий в бюджете муниципального образования должны выделяться необходимые средства. Так как разовая акция по оценке и регистрации требует существенных затрат местных бюджетов, необходимо в процессе планирования приватизации согласовывать и сроки, и средства для оценки и регистрации подлежащих приватизации объектов. Подготовка к приватизации, обеспечивающая получение наибольшей выгоды (не только материальной, но и с точки зрения организации решения вопросов местного значения), требует также разработки комплекса мер, в т. ч. по системному исследованию и прогнозированию рынка имущества, выработке стратегии и тактики проведения приватизации, улучшению качества имущества, изучению возможных покупателей, конкурентных предложений, формированию спроса, рекламе.

Принудительное изъятие имущества у собственника не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся (применительно к муниципальным образованиям):

- обращение взыскания на имущество по обязательствам;
- отчуждение (*возмездное*) имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу;
- отчуждение (*возмездное*) недвижимого имущества в связи с изъятием участка (*в частности, для государственных нужд или ввиду ненадлежащего использования земли*);

- выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей;
- выплата стоимости доли в праве долевой собственности при невозможности выдела доли в натуре.

Имущественная ответственность муниципального образования

В соответствии с п. 1 ст. 126 ГК РФ муниципальное образование отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему на праве собственности имуществом, за исключением имущества, закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности. Это может привести при невыполнении обязательств муниципального образования и отсутствии предусмотренных для исполнения обязательств бюджетных средств к утрате объектов муниципальной собственности.

Имущество, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности, а также виды ограничено оборотоспособных объектов гражданских прав (на них не может быть обращено взыскание) определяются в порядке, установленном законом. П. 2 ст. 129 ГК содержит и виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается. Ранее (до 1997 г.) существовали нормы, устанавливающие порядок утверждения представительными органами местного самоуправления реестров объектов, не подлежащих отчуждению и находящихся только в муниципальной или государственной собственности и объектов, ограничено оборотоспособных. Такие объекты были защищены от изъятия при обращении взыскания на имущество. В настоящее время органы местного самоуправления (или население) в соответствии с Уставом и установленным порядком управления и распоряжения муниципальной собственностью могут принять лишь решение об установлении перечня имущества, не подлежащего приватизации, залогу, передаче физическим и юридическим лицам, а также участвующего в обороте по специальному разрешению (порядку). Такие ограничения, введенные в муниципальном образовании, *не распространяются на случаи обращения взыскания на имущество.*

Объекты муниципальной собственности поселений

В соответствии с ГК РФ (ст. 128), к объектам гражданских прав (в т. ч. права собственности) относятся вещи (сюда включаются деньги, ценные бумаги, иное имущество, имущественные права), работы и услуги, информация, интеллектуальная собственность (как результат интеллектуальной деятельности и исключительные права на него), нематериальные блага. Применительно к муниципальной собственности данное перечисление, по существу, ограничивается первой категорией – это вещи (т. е. имущество), деньги, ценные бумаги и иное имущество, а также имущественные права.

Если такие объекты собственности, как движимые и недвижимые вещи и деньги, как правило, не вызывают сложностей в понимании, то понять сущность имущественных прав бывает достаточно сложно. *Имущественные права* – это обеспеченные ценными бумагами, либо иными допустимыми законом способами права их обладателя на получение определенных имущественных благ. Имущественные права отличаются от собственно имущества тем, что представляют не саму вещь, а лишь определенное (производное) право на вещь или доход от ее использования. Чаще всего имущественные права выражаются в ценных бу-

магах. Например, если поселение является собственником акций, то ему принадлежат некие имущественные права, которые выражаются в праве на получение части прибыли от деятельности акционерного общества. Имущественными правами обладает правомерный владелец векселя, долговой расписки, облигации и т. п. Поселение имеет право на часть прибыли от использования имущества, переданного на праве хозяйственного ведения (п. 1 ст. 295 ГК РФ) в размере, установленном уставом предприятия, либо решением собственника (муниципального образования). В этом смысле также можно говорить об имущественном праве поселения, хотя оно не оформляется ценной бумагой. Наконец, сами деньги могут выступать как в форме вещей (когда речь идет о наличных расчетах), так и в форме имущественных прав (запись на счетах).

До принятия ФЗ № 131-ФЗ законодательством не вводилось ограничений на имущественные объекты, которые могут находиться в муниципальной собственности. С введением в действие в полном объеме названного Закона перечень объектов муниципальной собственности резко ограничится, и будет зависеть от типа муниципального образования.

В муниципальной собственности поселений, в частности, в соответствии со ст. 50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» может находиться:

1) прямо предусмотренное п. 2 ст. 50 имущество, предназначенное для решения установленных названным Законом вопросов местного значения поселений (например, имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, освещения улиц населенных пунктов, дороги и транспортные сооружения в границах населенных пунктов, кроме отнесенных к собственности других субъектов; жилищный фонд социального назначения, библиотеки, имущество для сбора и вывоза ТБО и др.);

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных переданных государственных полномочий в случаях, установленных законами РФ и субъектов РФ;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (к такому имуществу, например, относятся здания органов местного самоуправления, оргтехника, транспортные средства, могут быть отнесены общежития – специализированный жилой фонд – для муниципальных служащих, работников МУ и МУП и т. п.).

4) имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами (например, музеи, имущество для проведения выборов, референдума и т. п.).

Имущество, не обеспечивающее исполнение функций местного самоуправления в соответствии с нормами законодательства, не может сохраняться в муниципальной собственности. П. 5 ст. 50 Закона установил, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не относящееся к одной из категорий, перечисленных в п. 2–4 указанной статьи,

названное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

В силу п. 4 части 8 ст. 85 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления до 1.01.2009 г. осуществляют отчуждение (в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации) или репрофилитрование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на день вступления в силу данного закона, не соответствующего требованиям ст. 50 Закона и не переданного в федеральную собственность. Далее в отношении такого имущества применяются нормы ст. 238 ГК РФ, предусматривающие, что имущество, которое не может принадлежать лицу в силу закона, должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на такое имущество, если законом не установлен иной срок.

В случае, когда имущество не отчуждено в установленный срок, такое имущество с учетом его характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы, либо передаче в государственную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом. При этом вычитаются затраты на отчуждение имущества.

Фактически полностью из муниципальной собственности исключается имущество, которое используется органами местного самоуправления для получения доходов (сдаваемые в аренду нежилые помещения, доли в уставных капиталах хозяйственных обществ, акции акционерных обществ, не связанных с целями деятельности органов местного самоуправления, «коммерческое» жилье и т. п.), имущество, предоставляемое органами местного самоуправления в пользование некоммерческим организациям, используемое для поддержки малого бизнеса, деятельности структур гражданского общества, так как оно не названо в ст. 50 ФЗ № 131-ФЗ.

Перечень имущества, предназначенного для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, должен быть утвержден в порядке и по основаниям, установленным *представительным органом местного самоуправления*. Для обоснованного сохранения такого имущества в муниципальной собственности необходимо иметь доказательства того, что данное имущество действительно требуется для обеспечения деятельности указанных органов и организаций.

Ст. 50 предусматривает нахождение в муниципальной собственности *земельных участков*, отнесенных к муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами. Право муниципальной собственности на землю может возникнуть по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством для возникновения права собственности на иные объекты, а также при изъятии земельных участков для муниципальных нужд.

Право муниципальной собственности на земельные участки может быть прямо указано в федеральных законах. В качестве основания для приобретения права муниципальной собственности на землю п. 3 ст. 19 Земельного кодекса предусматривает в числе прочих и безвозмездную передачу земель, находящихся-

ся в государственной собственности, муниципальному образованию для обеспечения его развития, в т. ч. земельных участков, находящихся за пределами территории муниципального образования. В настоящее время земельное законодательство предусматривает разграничение объектов государственной земельной собственности на федеральную, субфедеральную и муниципальную собственность. В законодательстве указаны критерии отнесения земельных участков к тому или иному виду публичной собственности. Такое разграничение также является основанием возникновения права муниципальной собственности на землю.

Особо надо остановиться на муниципальном жилищном фонде как объекте муниципальной собственности в связи с высокими затратами на его содержание и ремонт. До настоящего времени в ряде муниципальных образований жилые дома с приватизированными квартирами считаются объектами муниципальной собственности. Это не соответствует действующему законодательству. В соответствии со ст. 290 ГК собственникам квартир в многоквартирном доме принадлежат на *праве общей долевой собственности* общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры. Это правило распространяется как на дома, в которых приватизированы все жилые помещения, так и на иные жилые дома, в которых помещения принадлежат на праве собственности двум и более собственникам, в т. ч. муниципальным образованиям. Таким образом, дом с приватизированными квартирами (даже если приватизирована только одна квартира в многоквартирном доме) не может считаться объектом муниципальной собственности. В нем лишь отдельные квартиры и доля в общем имуществе принадлежат на праве собственности муниципальным образованиям. В таком доме не могут считаться находящимися в муниципальной собственности крыша, лестничные площадки, лифты и т. п., у муниципального образования в собственности находится только доля этого имущества, пропорциональная площади муниципальных квартир в этом доме.

Правовые режимы использования муниципальной собственности. Управление муниципальной собственностью

Правомочия собственника имущества в отношении вещи ограничены, если у лиц, не являющихся собственниками, имеются другие вещные права на эту же вещь. Как правило, все вещные права в отношении муниципальной собственности возникают на основании решения собственника. Исключение составляют т. н. *сервитуты* – обременения недвижимого имущества, которые состоят в праве ограниченного пользования объектом недвижимости другого собственника. Сервитут может устанавливаться для удовлетворения нужд собственника, которые нельзя реализовать без обременения объекта другого собственника. Сервитуты устанавливаются, например, для обеспечения прохода и проезда на соседний участок, прокладки и эксплуатации коммуникаций и других сопоставимых целей. Согласие собственника на обременение сервитутом не требуется.

Во всех остальных случаях, муниципальное образование, передавая имущество на одном из вещных прав иному лицу, добровольно ограничивает свои права. Круг вещных прав назван самим законом. Лицо не вправе создавать новые разновидности вещных прав. Помимо прав, установленных ст. 216 ГК РФ (право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования,

сервитуты, право хозяйственного ведения, право оперативного управления) права собственности, к вещным правам относятся также право залога, право учреждения по распоряжению имуществом, *полученным в результате разрешенной хозяйственной деятельности*. Переход права собственности на имущество к другому лицу не является основанием для прекращения иных вещных прав на это имущество.

В отношении муниципальной собственности наиболее распространенными и значимыми являются 3 правовых режима (п. 3 ст. 215 ГК РФ):

- хозяйственное ведение;
- оперативное управление;
- режим муниципальной казны.

Хозяйственное ведение

Субъектами права *хозяйственного ведения* являются только государственные и муниципальные унитарные предприятия. Муниципальное имущество по решению собственника может быть передано в хозяйственное ведение муниципальному унитарному предприятию (МУП). Учредитель (собственник) МУП — это муниципальное образование, которое, наделяя муниципальное унитарное предприятие необходимыми материальными ресурсами (имуществом), не утрачивает прав собственности на это имущество и является собственником МУП. МУП владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определенных в соответствии с ГК РФ. Фактически из триады полномочий собственника при хозяйственном ведении исключается лишь право самостоятельного (допускается лишь с согласия собственника) распоряжения недвижимым имуществом.

Возможность и порядок отчуждения имущества, находящегося в хозяйственном ведении, самим унитарным предприятием, регулируется законодательством и уставом предприятия и имеет ряд ограничений. При согласии муниципального предприятия (отказ от имущества) изъятие имущества из хозяйственного ведения оформляется заявлением уполномоченного органа муниципального унитарного предприятия об отказе от права хозяйственного ведения на данное имущество и решением уполномоченного органа местного самоуправления о принятии данного имущества в муниципальную казну. При отказе от имущества, входящего в уставной фонд, и уменьшении при этом уставного фонда, необходимо уведомление кредиторов. При неизменном размере уставного фонда такое уведомление не требуется. При несогласии предприятия с изъятием имущества собственник может принять решение о ликвидации или реорганизации предприятия. При этом требуется также уведомление кредиторов о таком решении. При неисполнении обязательств самим МУП и его банкротстве возможно обращение взыскания на муниципальное имущество, находящееся в хозяйственном ведении данного предприятия. В этом случае муниципальное образование теряет право собственности на названное

Оперативное управление

Второй наиболее распространенный режим использования муниципальной собственности — *оперативное управление*. Содержание права оперативного управления значительно уже содержания права хозяйственного ведения, а круг полномочий собственника по распоряжению переданным имуществом, значительно шире. Пределы правомочий хозяйствующих субъектов, основанных на праве оперативного управления, очерчены не только законом, предметом и целями де-

тельности, но и заданиями собственника и назначением имущества. Это позволяет использовать данный правовой режим чаще и с меньшими для собственника потерями правомочий.

На праве оперативного управления могут создаваться *казенные предприятия* – коммерческие организации, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли, и *учреждения* – некоммерческие организации, созданные собственником имущества для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемые полностью или частично этим собственником. Учредительными документами учреждения, согласно ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» являются решение собственника о его создании и устав.

Собственник имущества казенного предприятия и учреждения, кроме прав собственника унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, также имеет право:

- изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество во внесудебном порядке;
- доводить до казенного предприятия и учреждения обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;
- утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия, муниципального учреждения.

Вмешательство в деятельность муниципальных учреждений и казенных предприятий со стороны органов местного самоуправления не допускается, за исключением исполнения функций учредителя (создание, определение целей деятельности, финансирование по смете, передача имущества, изъятие неиспользуемого или используемого не по назначению имущества, назначение руководителя, утверждение устава, реорганизация и ликвидация). Как и у МУП, руководство учреждениями осуществляют назначаемые руководители, а не органы или должностные лица местного самоуправления.

Учреждение даже с согласия собственника не может распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником и приобретенным за счет средств, выделенных собственником по смете. Оно вправе использовать только денежные средства, выделенные по смете, причем в строгом соответствии с их целевым назначением. Иной характер, в соответствии со ст. 298 ГК РФ, носит право учреждения на доходы, полученные от разрешенной в соответствии с учредительными документами деятельности, а также на имущество, приобретенное на эти доходы. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное *распоряжение (не в собственности)* учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Режим муниципальной казны

Третий правовой режим, на котором следует остановиться, – нахождение имущества *в муниципальной казне*.

В соответствии со ст. 215 ГК РФ, имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет наряду со средствами местного бюджета, *муниципальную казну* муниципального образования. Законо-

дательство не содержит какихлибо норм, регулирующих правовое положение имущества, находящегося в казне. К такому имуществу в полной мере применяются все положения гражданского законодательства о праве собственности. Собственник может любым, не запрещенным законом способом, распоряжаться имуществом, включенным в состав муниципальной казны.

Нахождение имущества в муниципальной казне позволяет выбрать оптимальные способы его использования, приносящие максимальные блага населению муниципального образования. Использование имущества муниципальной казны может способствовать развитию конкуренции в муниципальном образовании.

Муниципальная казна принадлежит муниципальному образованию и должна учитываться как собственность муниципального образования. Этим целям служит ведение реестра объектов, составляющих муниципальную казну. Ведение такого реестра, учет, хранение правоустанавливающих документов должно быть поручено органу местного самоуправления (структурному подразделению).

7.2. Бюджет муниципального образования. Расходные обязательства. Бюджетирование, ориентированное на результат

Отличие бюджета от сметы доходов и расходов

Каждое муниципальное образование должно иметь собственный местный бюджет. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

В то же время практика организации местного самоуправления в Российской Федерации на поселенческом уровне строилась таким образом, что поселения далеко не всегда имели собственные бюджеты. Фактически, а во многих случаях и формально финансирование поселений осуществлялось на основе сметы доходов и расходов. Для того чтобы понять, какие изменения произойдут в деятельности поселений, когда они получают возможность самостоятельно формировать местные бюджеты, необходимо определиться, чем бюджет отличается от сметы.

В самом общем виде бюджет – это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год; смета – это план доходов и расходов. Если ограничиться столь общими определениями, то отличие бюджета от сметы не столь очевидно. Однако по существу эти различия принципиальны. Основные из них можно свести к следующим.

1. Бюджет – документ в первую очередь политический, в то время как смета является документом по преимуществу техническим. Политический характер бюджета выражается в следующем.

а) Бюджет принимается представительным органом власти. Смета доводится вышестоящим органом исполнительной власти до структурного подразделения либо бюджетного учреждения.

б) Бюджет должен выражать приоритеты, самостоятельно вырабатываемые местным сообществом. Смета отражает позицию вышестоящего органа по направлениям финансирования структурного подразделения либо бюджетного учреждения.

2. Бюджет предполагает наличие собственных доходных источников. Подобные доходы были закреплены за поселениями Налоговым и Бюджетным кодексами в виде местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог) и закрепленных на постоянной основе отчислений от федеральных налогов (подходного налога, единого сельскохозяйственного налога). Органы местного самоуправления в рамках налогового и бюджетного законодательства имеют право самостоятельно регулировать местные налоги. Смета в большинстве случаев не предполагает наличия собственных доходных источников (но здесь есть и исключения – например, смета внебюджетных доходов и расходов бюджетных учреждений). Бюджет предполагает самостоятельность в определении направлений расходования бюджетных средств. Подобная самостоятельность закреплена в новом законодательстве о местном самоуправлении. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений; а также устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения (в рамках ограничений, установленных федеральным законодательством).

В течение финансового года перераспределение средств между статьями бюджетных расходов поселения осуществляется органами власти соответствующего поселения.

Самостоятельность в расходовании средств в рамках сметы жестко ограничена распределением средств по статьям расходов. Изменение данного распределения может быть осуществлено лишь с согласия вышестоящего органа.

3. Суммируя сказанное выше о доходах и расходах бюджета и сметы можно сказать, что смета – это в первую очередь механизм обеспечения финансирования определенных направлений деятельности, тогда как бюджет – это еще и инструмент управления доходами и расходами муниципального образования.

Определение местного бюджета

Местный бюджет является частью бюджетной системы РФ. В предыдущей редакции Бюджетного кодекса определение местного бюджета было достаточно общим. Местный бюджет рассматривался как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Поскольку предметы ведения местного самоуправления были достаточно широки и расплывчаты, данная формулировка не позволяла четко и однозначно определить направления расходования муниципальных бюджетных средств. Не было также препятствий для неограниченного финансирования из местных бюджетов переданных без материального и финансового обеспечения государственных полномочий.

Новый подход к регулированию финансовых основ местного самоуправления однозначно связал определение местного бюджета с понятием расходных обязательств. В соответствии с Бюджетным Кодексом, «бюджет муниципального образования (местный бюджет) – форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования». При

этом, в соответствии с новым законодательством, местный бюджет должен выступать единственным источником финансирования расходных обязательств муниципалитета. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств не допускается. В бюджете отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств по вопросам местного значения и расходных обязательств по осуществлению переданных государственных полномочий.

Расходные обязательства

Понятие расходных обязательств является новым в бюджетном законодательстве. Под расходным обязательством понимается обусловленная законом или иным нормативным актом, договором или соглашением обязанность муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления и иным субъектам средства соответствующего бюджета.

В соответствии с Методическими рекомендациями Минфина России, нормативное правовое регулирование расходных обязательств состоит в установлении законодательными и иными нормативными правовыми актами целей, общих принципов, объема, порядка и условий осуществления деятельности органов власти, требующей определенных бюджетных расходов. Нормативное правовое регулирование осуществляется в двух формах.

1) Введение расходного обязательства – определение функций и задач органов муниципальной власти, общих принципов финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств. Соответствующие правовые акты определяют основания, указывают на необходимость того или иного действия и/или мероприятия. Применительно к муниципальным образованиям введение расходных обязательств может осуществляться органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Федерации и органами местного самоуправления. Однако, за исключением последнего случая, введение расходного обязательства еще не означает, что расходы будут существовать в конкретном муниципальном образовании. Например, в сельском поселении, где имеются только частные дома, расходные обязательства по организации обслуживания муниципального жилищного фонда не будут осуществляться, хотя данное обязательство введено федеральными законами.

2) Установление расходного обязательства – определение содержания расходного обязательства, порядка его исполнения, нормативов и объемов расходования бюджетных средств. Установление любых расходных обязательств может осуществляться исключительно органами местного самоуправления муниципальных образований путем принятия муниципальных правовых актов и заключения в их развитие соответствующих договоров (соглашений).

Таким образом, расходное обязательство местного бюджета возникает в том случае, когда:

- соответствующее направление расходов относится к вопросам местного значения либо переданным государственным полномочиям, расходование средств бюджета на другие цели не допускается;
- органы местного самоуправления принимают нормативный акт, заключают договор или соглашение, предусматривающее осуществление соответ-

ствующих расходов; причем нормативный акт органов местного самоуправления должен быть принят не только по вопросам местного значения, но и при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Самостоятельность органов местного самоуправления в осуществлении расходов зависит от того, к какой категории относится то или иное расходное обязательство. Можно выделить следующие категории расходных обязательств:

1. Переданные на муниципальный уровень отдельные государственные полномочия. В этом случае введение, частично – установление и финансовое обеспечение расходных обязательств осуществляются федеральными и региональными органами государственной власти, а исполнение (и, частично, установление) – органами местного самоуправления муниципального образования. Самостоятельность органов местного самоуправления в сфере финансирования таких полномочий минимальна.

2. Вопросы местного значения, закрепленные за соответствующим типом муниципального образования. Введение данных расходных обязательств осуществляется федеральными и региональными органами государственной власти, а установление, финансовое обеспечение и исполнение – органами местного самоуправления муниципального образования. Подавляющая часть этих расходных обязательств введена Федеральным законом № 131-ФЗ. На протяжении переходного периода введение расходных обязательств вновь образованных поселений будет осуществляться субъектами Федерации, которые ежегодно будут принимать региональные законы, определяющие порядок решения этими поселениями вопросов местного значения (в рамках перечня, предусмотренного Законом № 131-ФЗ).

Применительно к данным расходным обязательствам степень свободы органов местного самоуправления гораздо более высока. Как уже отмечалось выше, органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений. Однако столь широкой самостоятельностью обладают лишь бездотационные муниципальные образования. В дотационных муниципалитетах данные параметры устанавливаются не выше предельных значений, определенных законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления также устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Примерами муниципальных социальных стандартов могут быть: количество мест в детских садах на 1000 детей, интервал движения маршрутов муниципального транспорта на отдельных направлениях; критерии признания граждан малоимущими с целью предоставления им жилых помещений по договорам социального найма и т. п. Нормативы расходов местных бюджетов могут включать, например, нормативы финансирования кружков и секций в клубах и домах культуры в расчете на одного посетителя.

3. Иные вопросы, полномочия по решению которых установлены в уставах муниципальных образований дополнительно к перечню вопросов местного значения, определенному федеральным законодательством. И введение, и установление расходных обязательств в данном случае осуществляется органами

местного самоуправления муниципального образования самостоятельно.

4. Полномочия, переданные на основе соглашения между поселением и муниципальным районом. В данном случае нормативные акты, вводящие и устанавливающие расходные обязательства, будут различаться для муниципального образования, передающего и принимающего полномочия. Для муниципалитета, передающего полномочия, введение расходного обязательства осуществляется Федеральным законом № 131-ФЗ, а установление – собственными нормативными актами муниципального образования (устанавливающими, например, нормы финансирования данного полномочия, качественные и количественные характеристики оказываемых услуг и т. п.) и соглашением, заключенным между поселением и районом, в части регулирования субвенций, предоставляемых на финансирование данного полномочия. Для муниципалитета, принимающего полномочие, введение расходного обязательства осуществляется Федеральным законом № 131-ФЗ и нормативными актами муниципального образования, передающего полномочия, а установление – соглашением, заключенным между поселением и районом, в части принятых им на себя обязательств.

Действующие и принимаемые расходные обязательства

Расходные обязательства муниципального образования можно разделить на действующие и принимаемые. К действующим обязательствам относятся те, которые существуют в настоящее время и будут действовать в плановом периоде в соответствии с уже принятыми нормативными актами и заключенными договорами. Например, в число вопросов местного значения поселений, в соответствии с Законом № 131-ФЗ, входит «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организации культуры». В соответствии с данным вопросом местного значения, из бюджета поселения осуществляется финансирование сельского клуба. Расходные обязательства поселения возникают в связи с заключенными с работниками клуба трудовыми договорами, договорами на предоставление услуг по тепловой водоснабжению, водоотведению, вывозу мусора и т. п. Данные обязательства являются достаточно устойчивыми – прекращение их выполнения может быть вызвано только закрытием клуба и увольнением его работников. Еще более «неотвратимыми» оказываются обязательства по уже выполненным договорам – например, местный бюджет ни при каких обстоятельствах не может не рассчитаться с подрядчиком за уже выполненные своевременно и с соблюдением установленных технологий работы, например за ремонт того же клуба.

Совсем другой характер носят обязательства, которые не действуют на настоящий момент и собираются вводиться в действие лишь в плановом периоде, т. е. принимаемые обязательства. Здесь у муниципального образования гораздо более широкий выбор: можно, например, принять программу по благоустройству и озеленению территории, а можно профинансировать ремонт библиотеки либо организовать студию народных танцев. Все зависит от установленных на данный период приоритетов. Однако в любом случае, принимая решение о расходных обязательствах муниципального образования на плановый период, необходимо исходить из следующих подходов:

– первоочередному финансированию подлежат действующие обязательства: нельзя, не расплатившись за ремонт клуба, начинать финансирование студии народных танцев;

– новые обязательства принимаются в объеме разницы между бюджетом действующих обязательств и реалистично прогнозируемым объемом доходов: нельзя принимать на следующий год обязательство по ремонту библиотеки в целом, если финансовых средств хватает только на ремонт крыши;

– в части принимаемых обязательств в первую очередь необходимо профинансировать обязательства, общие для всех бюджетных учреждений и органов власти, – повышение тарифов на коммунальные услуги, рост оплаты труда (если подобное решение принято органами местного самоуправления), а затем уже принимать решение о финансировании капитальных расходов и различных программ;

– если обязательство носит долгосрочный характер, на следующий год оно из принимаемого превращается в действующее: например, если в этом году принята трехлетняя программа благоустройства и озеленения территории поселения, на следующий год она должна финансироваться в предусмотренных объемах, либо сама программа должна корректироваться;

– если принимаются новые обязательства капитального характера (строительство либо реконструкция какого-либо объекта), в дальнейшем потребуются средства на текущую эксплуатацию данного объекта, что должно быть предусмотрено в финансовых планах: так, принимая обязательство по строительству новой дороги, необходимо оценивать не только расходы на само строительство, но и прогнозировать, будут ли средства на содержание и ремонт этой дороги.

Реестр расходных обязательств

Расходные обязательства муниципального образования отражаются в реестре расходных обязательств. Под реестром расходных обязательств, в соответствии с Бюджетным кодексом, понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами местного самоуправления договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Особая роль данного документа состоит в том, что финансированию из местного бюджета подлежат только те расходы, обязательства по которым включены в реестр расходных обязательств. Соответственно, данный документ должен носить исчерпывающий характер и регулярно обновляться.

Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией. Однако с учетом того, что на региональном уровне составляется сводный реестр по всем муниципальным образованиям субъекта Федерации, форма реестра, судя по всему, должна быть единой хотя бы на уровне отдельных регионов.

На настоящий момент существуют различные предложения по формированию реестра расходных обязательств. Так, один из вариантов формы реестра содержится в Приказе Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243, другой – в Сборнике модельных правовых актов для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, подготовленном Департаментом межбюджетных отношений Минфина России. В первой из названных форм более детально отражается правовое регулирование расходных обязательств, в частности норматив-

ные акты, обеспечивающие введение, установление, финансовое обеспечение и расходование средств на исполнение расходного обязательства. Во втором случае, напротив, большее внимание уделяется отражению объема финансирования расходных обязательств (в отчетном году, текущем году и на среднесрочную перспективу).

В качестве примера приведем форму Реестра расходных обязательств, предусмотренную Модельным муниципальным правовым актом о порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования, разработанным Департаментом межбюджетных отношений Минфина России (см. таблицу 1). В отличие от формы, содержащейся в приказе Минфина РФ № 243, в ней нашли отражение не только нормативно-правовые акты, но и объемы расходов на финансирование соответствующих расходных обязательств.

Расходы местного бюджета

Расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено решением о бюджете на соответствующий финансовый год, являются бюджетными обязательствами муниципального образования. Бюджетные обязательства определяют направления расходования бюджетных средств.

Поскольку пока отсутствует опыт работы муниципальных образований в новых условиях, оценки расходов могут носить исключительно предварительный характер. На рисунке 1 показаны оценки уровня бюджетных расходов и их распределения между отдельными направлениями (управление, содержание бюджетной сети, благоустройство, прочие) по поселениям двух районов Тверской области.

Формы расходов местного бюджета

Формы расходов местного бюджета определены Бюджетным кодексом РФ. Применительно к бюджету поселения бюджетные расходы могут осуществляться в основном в следующих формах:

- ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- на оплату средства товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- трансферты населению;
- бюджетные кредиты юридическим лицам;
- субвенции и субсидии физическим и юридическим лицам;
- инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- межбюджетные трансферты;
- средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе муниципальных гарантий.

Классификация расходов местного бюджета

Расходы местного бюджета могут классифицироваться по различным признакам. Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что при составлении и исполнении бюджетов используется экономическая и функциональная классификация бюджетных расходов (они входят в состав бюджетной классификации Российской Федерации), а также ведомственная классификация бюджетных расходов.

Экономическая классификация расходов местного бюджета – это группировка расходов по их экономическому содержанию. В зависимости от их эконо-

мического содержания, расходы делятся на текущие и капитальные.

Текущие расходы бюджета – это часть расходов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование и т. п. К текущим расходам бюджета относятся, например, оплата труда и начисления на оплату труда, приобретение услуг, социальные выплаты, обслуживание долговых обязательств. Оказание поддержки бюджетам других уровней из бюджетов поселений может быть предусмотрено, если финансирование районных бюджетов частично осуществляется за счет субвенций из бюджетов поселений (когда представительный орган муниципального района формируется из представителей поселений) либо при использовании механизма отрицательного трансферта.

Капитальные расходы бюджета – это часть расходов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. За счет капитальных расходов финансируются капитальный ремонт, капитальное строительство, модернизация оборудования и ряд других направлений расходов, в частности, связанных с приобретением дополнительной муниципальной собственности.

В принятой в настоящее время экономической классификации расходов бюджета группировка расходов осуществляется в зависимости от степени влияния на чистую стоимость активов и включает в себя:

- расходы;
- поступление нефинансовых активов;
- поступление финансовых активов;
- выбытие финансовых активов.

В рамках данной классификации не проводится четкого разделения на текущие и капитальные расходы. Так, в соответствии с данной классификацией, капитальный ремонт зданий и сооружений проходит по подстатье «Услуги по содержанию имущества» статьи «Приобретение услуг», куда включаются также услуги связи, транспортные услуги, коммунальные услуги и т. п. В то же время в подстатью «Увеличение стоимости основных средств», наряду с оплатой приобретения зданий и сооружений, включается также оплата приобретения и изготовления постельного белья, одежды и обмундирования.

Функциональная классификация расходов местного бюджета – это группировка расходов бюджета, отражающая направление бюджетных средств на выполнение основных функций местного самоуправления. Функциональная классификация осуществляется по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов. Она содержит 11 разделов и 84 подраздела. К разделам функциональной классификации относятся, например: общегосударственные вопросы; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная экономика; жилищно-коммунальное хозяйство; охрана окружающей среды; образование, культура, кинематография и средства массовой информации; здравоохранение и спорт; социальная политика; межбюджетные трансферты.

Функциональная классификация расходов бюджета поселения включает, соответственно, те разделы и подразделы функциональной классификации, которые соответствуют вопросам местного значения и переданным на уровень поселения отдельным государственным полномочиям, причем расходы на те и

другие должны отражаться отдельно. Целевые статьи и виды расходов местных бюджетов устанавливаются решением о бюджете муниципального образования на соответствующий год. Хотя при этом должна быть обеспечена идентичность построения функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, органы местного самоуправления имеют право дополнять и детализировать утвержденный в федеральном законодательстве перечень целевых статей и видов расходов.

Ведомственная классификация расходов местного бюджета – это группировка расходов, отражающая распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств и фактически объединяющая в единое целое экономическую и функциональную классификацию расходов. Она имеет исключительно важное значение для управления бюджетом муниципального образования. Поэтому данная классификация должна составляться даже в том случае, когда в муниципальном образовании существует единственный главный распорядитель бюджетных средств.

7.3. Доходы бюджета поселения. налоговые и неналоговые доходы

Доходы бюджетов, в т. ч. местного, включают в себя:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные и безвозвратные перечисления.

При этом Бюджетным кодексом к собственным доходам местного бюджета отнесены не только налоговые и неналоговые доходы, но и безвозмездные и безвозвратные перечисления, за исключением субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий, т. е. в первую очередь финансовая помощь из бюджета субъекта Федерации. Однако подобный подход в Бюджетном кодексе реализован недостаточно последовательно. Так, ограничения размера дефицита местного бюджета, объема муниципального долга установлены по отношению к объему доходов местного бюджета без учета финансовой помощи.

Налоговые доходы бюджетов поселений

Общая характеристика налоговых доходов бюджетов поселений

В бюджеты поселений могут зачисляться налоговые доходы из четырех источников:

1) доходы от местных налогов;

2) доходы от федеральных налогов и сборов. Перечень федеральных налогов и сборов достаточно велик. К ним относятся такие налоги, как налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, акцизы, налог на добычу полезных ископаемых и другие. Частично федеральные налоги зачисляются в региональные и местные бюджеты. Одним из основных федеральных налогов является также налог на добавленную стоимость (НДС), но он зачисляется исключительно в федеральный бюджет.

3) доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов. К региональным налогам относятся: налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес, транспортный налог; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. К налогам, предусмотренным специальными налоговыми режимами, относятся налоги на малый бизнес, в т. ч. налог на вмененный доход; упрощенная система налогообложения, а также другие специальные ре-

жимы: единый сельскохозяйственный налог, а также налоги, уплачиваемые в рамках соглашений о разделе продукции

4) доходы, от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов.

При этом перечень местных налогов и нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов непосредственно установлены в федеральном законодательстве. Что касается налоговых доходов, определяемых на региональном и районном уровне, то их установление возможно, но не обязательно.

Доходы от местных налогов

Местные налоги относятся к тем доходам местного бюджета, на которые местная власть может оказывать наибольшее влияние. В каждом муниципальном образовании местные налоги, предусмотренные федеральным налоговым законодательством, вводятся в действие нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования. Представительные органы могут также определять в порядке и пределах, установленных федеральным законодательством:

- налоговые ставки;
- порядок и сроки уплаты налогов;
- налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Органы местного самоуправления не могут вводить местные налоги, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством. На настоящий момент законодательством установлено два местных налога – налог на имущество физических лиц и земельный налог. Налоговым законодательством данные налоги закреплены за бюджетами поселений, однако на переходный период до 1 января 2009 г., если законом субъекта Федерации предусмотрено решение вопросов местного значения вновь созданных поселений на уровне муниципального района, местные налоги с территории этих поселений регулируются на районном уровне и зачисляются в районный бюджет.

Попытаемся охарактеризовать каждый из местных налогов исходя из рассмотренных выше параметров.

Налог на имущество физических лиц до сих пор регулируется Законом № 2003-1 от 9.12.1991 г. с учетом внесенных в него изменений и дополнений. Плательщиками данного налога являются физические лица – собственники имущества. Имущество, признаваемое объектами налогообложения, включает жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения. Ранее объектами налогообложения признавались также водно-воздушные транспортные средства, однако они были исключены из данного перечня.

Налоговая база по данному налогу оценивается на основе суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения. Инвентаризационная стоимость – это восстановительная стоимость объекта с учетом износа и динамики роста цен на строительную продукцию, работы и услуги. Оценка инвентаризационной стоимости производится органами технической инвентаризации. Что касается налоговой ставки, то на федеральном уровне регулируется максимальная ставка, установленная в виде прогрессивной шкалы (табл.1).

Таблица 7.1

Ставка налога на имущество физических лиц

Стоимость имущества	Ставка налога
До 300 000 руб.	До 0,1%
От 300 000 до 500 000 руб.	От 0,1 до 0,3%
Свыше 500 000 руб.	От 0,3 до 2%

В каждом муниципальном образовании решением представительного органа могут быть установлены свои налоговые ставки, но для каждой из категорий имущества они не могут превышать пределы, закрепленные в федеральном законодательстве.

Законом установлен достаточно широкий перечень льгот по данному налогу. Дополнительные льготы могут устанавливаться органами местного самоуправления и различаться в разных муниципальных образованиях.

Исчисление налога производится налоговыми органами. Уплата налога производится владельцами имущества равными долями в два срока – не позднее 15 сентября и 15 ноября. Законом также достаточно детально регулируется порядок уплаты налога при изменении состава имущества, смене собственника имущества и т. п. Более детально порядок исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц охарактеризован в Инструкции МНС РФ от 02.11.1999 г. № 54 по применению Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц».

Земельный налог. До 2006 г. плата за землю в Российской Федерации была установлена в твердой сумме с единицы площади земли. Хотя формально земельный налог считался местным, политика налогообложения практически полностью определялась на федеральном уровне. Некоторую дифференциацию ставок применительно к землям сельскохозяйственного назначения могли осуществлять как региональные, так и местные власти, применительно к землям городов и поселков – местные власти. Несмотря на местный характер данного налога, до 2003 г. предусматривалось разделение доходов от него между всеми тремя уровнями бюджетной системы. С 2003 г. поступления от данного налога делились в равных долях между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами.

Объектом налогообложения являются земельные участки, расположенные на территории муниципального образования. Налоговый кодекс содержит перечень категорий земельных участков, изъятых из оборота либо ограниченных в обороте, которые не являются объектами налогообложения земельным налогом.

Как и по другим налогам, по земельному налогу установлен достаточно широкий перечень федеральных льгот. Наряду с освобождением от уплаты налога, применяется такая форма льготирования, как вычет из налоговой базы для определенных категорий налогоплательщиков. Подобный вычет установлен в размере 10 000 рублей на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования.

Устанавливая порядок и сроки уплаты налогов, муниципалитет может предусмотреть ежеквартальную уплату налога (авансовые платежи в первом, втором и третьем квартале) для организаций и индивидуальных предпринимателей. Для физических лиц, уплачивающих налог на основании налогового уведомления, не может быть установлено более двух авансовых платежей в год. Отдельным категориям налогоплательщиков возможно предоставить право не уплачи-

вать авансовые платежи по налогу в течение года.

Необходимо учитывать, что изменения в исчислении и уплате земельного налога по-разному скажутся на доходах от этого налога в отдельных поселениях. Не все поселения выиграют от перехода к кадастровой оценке земли. Дополнительные сложности связаны также с тем, что поступления от земельного налога не столь регулярны, как, например, от налога на доходы физических лиц.

Перспектива — местный налог на недвижимость. Во многих странах имущественные налоги являются значимым источником доходов для местных бюджетов. Однако подходы к установлению данных налогов отличаются от используемых в России. Основных отличий два:

- налогом облагаются не отдельно — земельные участки, отдельно — здания, строения и сооружения, а объекты недвижимости в комплексе, включая землю и все улучшения, которые на ней произведены, к которым относятся возведенные здания, строения и сооружения, неотделимые от земельного участка;
- налоговая база оценивается исходя из рыночной стоимости объектов недвижимости (в какой-то мере к ней должна приближаться кадастровая стоимость).

Налог на недвижимость как местный налог имеет очевидные преимущества перед многими другими видами налогообложения.

- Этот налог платится непосредственно жителями, тем самым у них появляются стимулы контролировать расходование бюджетных средств и более активно участвовать в решении вопросов местного значения. Местная власть тем самым становится более подконтрольной населению.

– Налоговая база по данному налогу зависит от усилий органов местного самоуправления — чем более развита в поселении и коммунальная и социальная инфраструктура, чем лучше экологическая ситуация, тем, при прочих равных условиях, выше стоимость недвижимости, а тем самым и объем налоговых сборов (при неизменной ставке налога). Мигранты, дачники и другие новые либо сезонные жители при этом становятся не просто дополнительным расходным бременем, но источником добавочных доходов.

- Налоговая база по налогу на недвижимость немобильна, земельные участки и здания не могут «убежать», как это случается с налогом на прибыль и некоторыми другими налогами. Это делает доходную базу муниципалитетов более предсказуемой.

Именно налог на недвижимость в ряде стран является основным, а иногда и единственным местным налогом, за счет которого финансируется подавляющая часть муниципальных расходов.

В России эксперимент по введению налога на недвижимость проводился в двух городах — Новгороде и Твери. На настоящий момент обсуждается вариант введения местного налога на недвижимость, который распространялся бы на недвижимость физических лиц. Соответствующий закон принят в первом чтении. Однако конкретные сроки введения налога на недвижимость пока не определены.

Доходы от федеральных налогов и сборов

За поселением закреплено лишь два вида отчислений от федеральных налогов:

- 10% налога на доходы физических лиц;

- 30% единого сельскохозяйственного налога.

Налог на доходы физических лиц является одним из основных федеральных налогов. Хотя, как видно уже из названия налога, его плательщиками в законодательстве признаются физические лица, в большинстве случаев налог исчисляется и уплачивается в бюджет работодателями физических лиц (т. н. налоговыми агентами) со всей суммы доходов физических лиц, источником которых они являются. Соответственно, объем налога зависит в первую очередь от числа работающих на предприятиях и в организациях, находящихся на территории муниципального образования, и уровня оплаты их труда.

Единый сельскохозяйственный налог – это специальный режим налогообложения, на который по собственному желанию могут перейти сельскохозяйственные товаропроизводители, у которых доля дохода от произведенной ими сельскохозяйственной продукции составляет не менее 70% общего объема дохода от реализации товаров (работ, услуг) и которые не производят подакцизных товаров и не имеют филиалов и представительств. Тем самым объем доходов по данному налогу зависит от того, выберут ли сельскохозяйственные товаропроизводители, расположенные на территории муниципального образования, общий либо специальный режим налогообложения.

Неналоговые доходы бюджетов поселений

Согласно Бюджетному кодексу, к неналоговым доходам относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;
- доходы от продажи муниципального имущества;
- штрафы и иные суммы принудительного изъятия;
- иные неналоговые доходы.

Доходы от муниципального имущества в первую очередь связаны с получением арендной платы за сдачу муниципального имущества в аренду, а также части прибыли муниципальных предприятий либо дохода от участия муниципального образования в капитале частных предприятий.

Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, а также воздействие арендных отношений на развитие муниципального образования во многом зависят от того, как эти отношения организованы. Здесь необходимо исходить из следующих подходов:

- Методика расчета арендной платы должна быть четкой и понятной. Целесообразно утверждение данной методики представительным органом муниципального образования и обеспечение ее доступности для населения и бизнеса.

- Нет необходимости, как это принято во многих муниципалитетах, существенно дифференцировать арендную плату в зависимости от вида деятельности или целевого назначения имущества. Целесообразно установить два уровня арендной платы: для подавляющего большинства арендаторов – на уровне рыночной; для ограниченного круга организаций, выполняющих социально-значимые функции – на уровне ниже рыночной (льготный уровень).

- Отбор организаций для заключения договора аренды по возможности должен производиться на конкурсной основе.

Необходимо отметить, что Закон № 131-ФЗ, жестко регулируя состав му-

ниципального имущества, накладывает существенные ограничения на данный вид доходов. В то же время необходимость избавиться до 1 января 2009 г. от муниципального имущества, не предусмотренного включенным в закон перечнем, может привести к временному повышению доходов от приватизации. Однако в перспективе данные действия вряд ли окажут позитивное влияние на доходную базу местного бюджета, поскольку налог с бывшего муниципального имущества, купленного предприятиями и организациями, либо налог на имущество с приватизированных предприятий и организаций будет поступать в региональный бюджет (в соответствии с законодательством, налог на имущество организаций – это региональный налог).

В соответствии с Бюджетным кодексом, бюджеты поселений до разграничения государственной собственности на землю также полностью поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений и предназначенных для целей жилищного строительства.

Доходы от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, хотя и рассматриваются как доходы бюджета, должны в полном объеме учитываться в смете доходов и расходов бюджетного учреждения, получившего доходы. В доходах соответствующего бюджета они отражаются как доходы от использования муниципального имущества, либо как доходы от оказания платных услуг.

Средства самообложения граждан также относятся к неналоговым доходам бюджета (хотя по своей экономической природе они носят налоговый характер). В соответствии с Законом № 131-ФЗ, под средствами самообложения понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, льготы в виде уменьшения размера платежа могут устанавливаться не более чем для 30% от общего числа жителей. И вопросы введения самообложения граждан, и вопросы использования полученных в результате самообложения средств решаются на местном референдуме (для поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – на сходе граждан).

Неналоговые доходы для многих городских и сельских поселений являются существенным источником пополнения доходов бюджета. Соответственно, в каждом поселении необходимо установить четкое правовое регулирование этих видов доходов, принять соответствующие нормативные правовые акты (Положение о порядке отчисления части прибыли муниципальными предприятиями в местный бюджет, Положение о самообложении граждан и т. п.) и организовать эффективную систему администрирования и учета неналоговых доходов.

7.4. Межбюджетные трансферты

Общая характеристика системы межбюджетных трансфертов в РФ

Основа системы межбюджетных трансфертов в РФ закладывается в Бюджетном Кодексе РФ. Межбюджетными трансфертами называются средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Межбюджетные трансферты в РФ могут предоставляться в различных формах из бюджетов всех

уровней.

Основными формами межбюджетных трансфертов являются: Дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Дотации являются нецелевыми трансфертами и входят в состав собственных доходов бюджетов, т. е. могут расходоваться их получателями на финансирование любых бюджетных расходов. Как правило, дотации выделяются из фондов финансовой поддержки в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности. Пример: дотация муниципальным районам из Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), которая распределяется по установленной субъектом РФ формуле между муниципальными районами, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает заданного критерия и/или на подушевой основе.

Субвенции – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Субвенции являются целевыми трансфертами и могут расходоваться только на финансирование установленных расходов. За нецелевое использование субвенций применяются санкции. Как правило, субвенции выделяются из фондов компенсаций при передаче полномочий с одного уровня на другой. Субвенции из фондов компенсаций не являются финансовой помощью бюджету другого уровня, так как выделяются на финансирование не «собственных», а «делегированных» полномочий. Кроме того, в федеральном законодательстве предусмотрен ряд случаев (о которых речь пойдет в следующих разделах), когда предусмотрено перечисление субвенций от одного уровня бюджетной системы другому без образования фондов компенсаций. Пример: субвенция бюджетам поселений из Регионального фонда компенсаций на предоставление адресных жилищных субсидий.

Субсидии – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидия (как и субвенция) является целевым трансфертом, но, в отличие от субвенции, как правило, выделяется из одного уровня бюджетной системы на софинансирование собственных полномочий другого уровня, а не при передаче («делегировании») полномочий. В большинстве случаев субсидии выделяются из фондов софинансирования социальных расходов для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов региональных или местных бюджетов, а также из фондов муниципального развития на финансирование капитальных расходов. Пример: субсидия бюджетам муниципальных районов из Регионального фонда софинансирования социальных расходов на выполнение полномочия по организации дошкольного образования. Бюджетные кредиты – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств другому бюджету на возвратной и возмездной основах. Предоставляются на срок не более 1 года на возмездной и возвратной основе и, как правило, направляются на финансирование кассовых разрывов.

Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления – федеральным и региональным законодательством, нормативно-правовыми актами местных представительных органов могут предусматриваться другие формы межбюджетных транс-

фертов. В некоторых случаях на объем таких перечислений законодательством накладываются ограничения. Пример: предоставление местным бюджетам «иных дотаций и субсидий» из регионального бюджета (помимо дотаций из региональных фондов финансовой поддержки и субсидий из фондов муниципального развития и софинансирования социальных расходов) допускается в объеме не более 10% от общего объема финансовой помощи местным бюджетам.

Основной учет всех межбюджетных трансфертов проходит по разделу 11 функциональной классификации расходов или по разделу «Внутренние обороты» (для консолидированных отчетов).

Для определения общего объема и распределения указанных видов трансфертов в составе федерального, регионального и местных бюджетов создаются различные фонды. Основными фондами являются: фонды финансовой поддержки, фонды компенсаций, фонды софинансирования социальных расходов, фонды регионального и муниципального развития.

В следующих разделах рассматривается порядок определения общего объема и распределения основных видов межбюджетных трансфертов, которые поступают в бюджеты поселений или подлежат перечислению из бюджетов поселений.

Дотации на финансовое выравнивание поселений

Основные методы распределения дотаций на выравнивание

Дотации на финансовое выравнивание поселений являются нецелевыми и включаются в состав собственных доходов поселений. Данные дотации направлены на выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения. Дотации на финансовое выравнивание поселений могут предоставляться поселениями или на подушевой основе, или на основе оценки доходных возможностей и расходных потребностей (бюджетной обеспеченности) поселений.

Подушевое распределение дотаций

Размер подушевой дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя.

В то же время при распределении данных дотаций могут учитываться так называемые факторы удорожания единицы бюджетной услуги (которые будут подробно рассмотрены чуть ниже). Факторы удорожания целесообразно учитывать только в том случае, если действительно существуют серьезные различия в стоимости предоставления единицы бюджетной услуги в поселениях.

Распределение дотаций на основе бюджетной обеспеченности

Согласно Бюджетному кодексу дотации на выравнивание поселений, определяемые на основе бюджетной обеспеченности, предоставляются тем поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений.

Ключевым звеном при распределении таких дотаций выступает расчетная бюджетная обеспеченность поселений. Федеральным законодательством устанавливается, что расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть полу-

чены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Другими словами, бюджетная обеспеченность определяется соотношением индекса налогового потенциала поселения и индексом его расходных потребностей (индексом бюджетных расходов) в расчете на душу населения. В конце данного раздела будут обсуждены варианты оценки индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюджетных расходов (ИБР) поселений.

Бюджетная обеспеченность является индексом, который показывает, насколько соотношение подушевых доходных возможностей и расходных потребностей данного поселения выше или ниже среднего уровня по муниципальному району.

$$BO = \text{ИНП} / \text{ИБР}, \quad (1)$$

где БО — бюджетная обеспеченность поселения, ИНП — индекс налогового потенциала поселения (в расчете на одного жителя), ИБР — индекс бюджетных расходов поселения (в расчете на одного жителя).

Средняя бюджетная обеспеченность равна 1. Чем выше индекс налогового потенциала, тем выше доходные возможности поселения и тем выше его бюджетная обеспеченность по сравнению со средней. Чем выше индекс бюджетных расходов, тем выше объективная потребность поселения в бюджетных расходах, тем относительно «дешевле» стоит каждый рубль налогового потенциала и, следовательно, тем ниже бюджетная обеспеченность поселения по отношению к средней.

На основе бюджетной обеспеченности устанавливается метод распределения дотации. Как правило, дотации распределяются между поселениями, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает законодательно установленного регионом или районом критерия выравнивания (например, среднего уровня бюджетной обеспеченности поселений или уровня бюджетной обеспеченности, соответствующего средним расходным потребностям). При этом используются методы пропорционального выравнивания (при котором для каждого поселения дотация покрывает фиксированную долю разрыва между установленным критерием выравнивания и уровнем бюджетной обеспеченности поселения) или выравнивания беднейших (с помощью дотаций бюджетная обеспеченность поселений доводится до одного уровня, установленного в качестве критерия выравнивания), а также их сочетания.

При пропорциональном выравнивании каждое поселение, бюджетная обеспеченность которого ниже установленного критерия выравнивания, получает одинаковую долю от разницы между своей бюджетной обеспеченностью и критерием выравнивания.

При выравнивании беднейших все поселения с бюджетной обеспеченностью ниже установленного уровня бюджетной обеспеченности, получают средства для полного покрытия разницы между своей бюджетной обеспеченностью и установленным уровнем.

Указанные два метода могут использоваться и в комбинации: беднейшие выравниваются до единого уровня, а остальные — на основе пропорционального

выравнивания.

Федеральное законодательство устанавливает, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения с учетом дотаций, определенных на основе выравнивания бюджетной обеспеченности, не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций иного поселения, входящего в состав данного муниципального района, которое до распределения указанных дотаций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности. Другими словами, порядок следования поселений по уровню бюджетной обеспеченности после выравнивания должен остаться таким же, как и до выравнивания: более обеспеченное поселение после выравнивания не может стать «беднее» соседнего поселения. На рисунке 5 проиллюстрирована ситуация, когда нарушается правило «монотонности», то есть после выравнивания самое обеспеченное поселение становится беднее некоторых других поселений.

Региональный фонд финансовой поддержки поселений

Для выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения в составе бюджета субъекта Российской Федерации образуется региональный фонд финансовой поддержки поселений. Порядок образования данного фонда и методика распределения дотаций из него утверждается законом субъекта Российской Федерации (с неограниченным сроком действия). Бюджетный кодекс устанавливает, что дотации из данного фонда должны распределяться между поселениями на подушевой основе. На переходный период 2006–2008 гг. предусматриваются, что дотации из Регионального фонда финансовой поддержки поселений могут распределяться и на основе бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений (то есть, с налогового потенциала и индекса бюджетных расходов). Объем регионального фонда финансовой поддержки поселений и размеры дотаций отдельным поселениям утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Очень важным положением федерального законодательства является то, что право на получение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений имеют все городские поселения и сельские поселения субъекта Российской Федерации, за исключением только тех городских и сельских поселений, которые перечисляют «отрицательные трансферты» в региональный бюджет. Наравне с поселениями, входящими в состав территории муниципальных районов, городские округа также имеют право на получение дотаций из этого фонда.

При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. При этом, в принятой редакции Бюджетного кодекса дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений только от налога на доходы физических лиц. На переходный период 2006–2008 гг. устанавливается, что указанные дотации могут замещаться дополнительными нормативами отчислений от любых налогов, поступающих в бюджет субъекта РФ, однако только по согласованию с поселениями (замена дотации дополнительными нормативами

отчислений от НДФЛ согласования не требует). Изменение дополнительных нормативов отчислений в бюджеты поселений в течение финансового года не допускается. Важно, что средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений сверх объема расчетной дотации (части расчетной дотации) из регионального фонда финансовой поддержки поселений, изъятию в бюджет субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат. Аналогично, потери бюджета поселения в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений в объеме ниже расчетной дотации (части расчетной дотации) из регионального фонда финансовой поддержки поселений компенсации из бюджета субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат.

Федеральное законодательство предусматривает, что законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов РФ. В таком случае региональный фонд финансовой поддержки поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, входящим в состав территории муниципальных районов, не образуется, дотации, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, входящих в состав территории муниципальных районов, включаются в состав регионального фонда компенсаций и распределяются между бюджетами муниципальных районов исходя из численности жителей в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой. Далее эта часть дотаций распределяется муниципальным районом между поселениями на основе установленной регионом методики (как правило, на равной подушевой основе). Из этого следует, что региональный фонд финансовой поддержки поселений должен создаваться в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, не входящим в состав территории муниципальных районов, т. е. городским округам.

Субвенции, полученные бюджетом муниципального района на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов РФ, направляются в районный фонд финансовой поддержки поселений.

Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений между поселениями и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений в бюджеты поселений утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений распределение указанных дотаций между поселениями соответствующего района и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений утверждаются решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год. При этом, методика распределения дотаций и установления дополнительных нормативов отчислений устанавливается субъектом РФ.

Районные фонды финансовой поддержки поселений

Финансовая помощь из бюджета муниципального района бюджетам посе-

лений, входящих в состав данного муниципального района, может предоставляться в форме дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений и иных дотаций и субсидий в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, принимаемыми в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и соответствующими им законами субъекта Российской Федерации.

Районные фонды финансовой поддержки могут образовываться в составе бюджетов муниципальных районов за счет средств из Регионального фонда компенсаций (в случае передачи муниципальным районам полномочий по выравниванию поселений за счет средств субъекта РФ, который был подробно описан выше), а также за счет собственных средств муниципальных районов. Бюджетный кодекс устанавливает, что районные фонды финансовой поддержки поселений (в части, образованной за счет собственных средств муниципальных районов) могут образовываться в целях дополнительного по отношению к дотациям из регионального фонда финансовой поддержки поселений выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению своих полномочий по вопросам местного значения.

Порядок образования районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций из них устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства. Во многих субъектах РФ муниципальным районам не вменяется в обязанности образование таких фондов. Районы самостоятельно принимают решение об образовании фондов финансовой поддержки поселений за счет собственных средств. Объем районного фонда финансовой поддержки поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год. Распределение дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений между поселениями утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Субвенции на осуществление государственных полномочий

Для передачи субвенций в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в составе бюджета субъекта РФ образуется региональный фонд компенсаций. Он образуется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти (для поселений это могут быть субвенции на оплату жилья и коммунальных услуг по «федеральным» категориям льготников, полномочие по регистрацию актов гражданского состояния), а также за счет собственных доходов регионального бюджета в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ (для поселений это может быть предоставление гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг).

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства, между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государ-

ственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объем выплат). Очень важно, что использование при распределении субвенций из региональных фондов компенсаций показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается. В части, касающейся распределения субвенций, предоставляемых из Федерального фонда компенсаций, указанные методики должны соответствовать требованиям федерального законодательства. Более подробно с рекомендациями по определению объема субвенций можно ознакомиться в Методических рекомендациях Минфина РФ, а также в законодательстве ряда субъектов РФ.

В случае наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления поселений законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений. Методику расчета и предоставления субвенций в этом случае определяет субъект РФ.

Распределение субвенций из регионального фонда компенсаций утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции. А в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений распределение указанных субвенций между бюджетами поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Субсидии

В целях предоставления бюджетам поселений субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития субъекта Российской Федерации. Отбор инвестиционных программ (проектов) для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями осуществляются в порядке, установленном законами субъекта РФ.

Переход при распределении средств на выравнивание бюджетной обеспеченности от метода «прямого счета», используемого при оценке бюджетных расходов, к оценке расходных обязательств на основе контингента потребителей бюджетных услуг подразумевает усиление роли механизмов выравнивания обеспеченности поселений объектами социальной и инженерной инфраструктуры. При этом важно отметить, что поскольку вопросы развития объектов социальной и инженерной инфраструктуры для решения вопросов, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления поселений, должны решаться в первую очередь за счет собственных средств муниципалитетов, то при распределении средств фонда муниципального развития целесообразно учитывать не только уровень бюджетной обеспеченности объектами социальной сферы, но и уровень бюджетной обеспеченности. Распределение средств фонда может осуществляться как по формуле, общей для всех муниципальных образований, так и на основе процедур конкурсного отбора инвестиционных проектов (программ) муниципальных образований. Возможно также соче-

тание этих методов.

В целях предоставления бюджетам поселений субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов поселений в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован региональный фонд софинансирования социальных расходов. Целевое назначение, условия и порядок предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законами субъекта Российской Федерации. Основное назначение данного фонда – содействие и поддержка социально значимых мероприятий, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления, путем софинансирования за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации с учетом выполнения получателями рекомендуемых стандартов предоставления определенных бюджетных услуг.

В условиях повышения самостоятельности органов местного самоуправления в части осуществления полномочий по решению вопросов местного значения существенно возрастает роль мероприятий (не административных, а стимулирующих) по повышению заинтересованности органов местного самоуправления в проведении бюджетной политики, согласующейся с приоритетами, установленными на региональном уровне. Данную функцию может выполнять именно этот фонд.

При распределении средств указанного фонда регионам рекомендуется учитывать уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также выполнение органами местного самоуправления определенных условий. При этом большее соответствие приоритетам должно приводить к увеличению уровня софинансирования, т. е. росту финансовой помощи, и наоборот.

Бюджетные кредиты

Местным бюджетам из бюджета субъекта РФ могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до одного года. Основания, порядок предоставления, использования и возврата указанных кредитов устанавливаются законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта РФ в соответствующем финансовом году, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в местный бюджет.

Гармонизация расходов

Гармонизацией расходов называется обеспечение условий, при которых устанавливаются и соблюдаются единые стандарты качества и количества предоставления услуг. Для этого могут использоваться следующие механизмы:

- центральное (региональное) правительство устанавливает единые стандарты качества и количества предоставления услуг для всех (некоторых) уровней бюджетной системы (мандаты, делегирование полномочий);
- дополнительные средства, необходимые для реализации этих стандар-

тов, передаются в виде целевых трансфертов;

– устанавливаются финансовые санкции в случае несоблюдения стандартов.

(При этом всегда необходимо соблюдать компромисс между единством расходов и бюджетной децентрализацией!)

Пример:

– РФ: Фонд компенсаций (средства на исполнение социальных законов об инвалидах, ветеранах, донорах и т. п. – целевые средства Фонда компенсаций);

– Швеция: целевые гранты на поддержку беженцев и безработных;

– Великобритания: «Грант на образование».

Стимулирование проведения определенной политики предоставления услуг

Данная цель взаимосвязана с гармонизацией расходов, но предполагает предоставление регионам большей свободы при выборе собственных подходов и решений в заданных центром широких рамках. Как правило, стимулирование осуществляется путем выделения трансфертов на условиях софинансирования.

Виды межбюджетных трансфертов

Все межбюджетные трансферты можно классифицировать по пяти основным направлениям.

- Целевые / нецелевые
- Широкоцелевые / узкоцелевые
- Долевые (зеркальные) / недолевые (фиксированная сумма)
- Лимитированные / нелимитированные
- Выравнивающие / общие

На рисунке 7.1 приводится основная классификационная схема трансфертов.

1. Целевой трансферт – трансферт, передаваемый трансфертополучателю только для финансирования конкретных благ или услуг. Целевой трансферт является долевым, если трансфертополучатель обязан дополнять его ассигнованиями из собственных источников на достижение той цели, для которой трансферт предназначен (в российской практике такие трансферты, как правило, называются субсидиями).

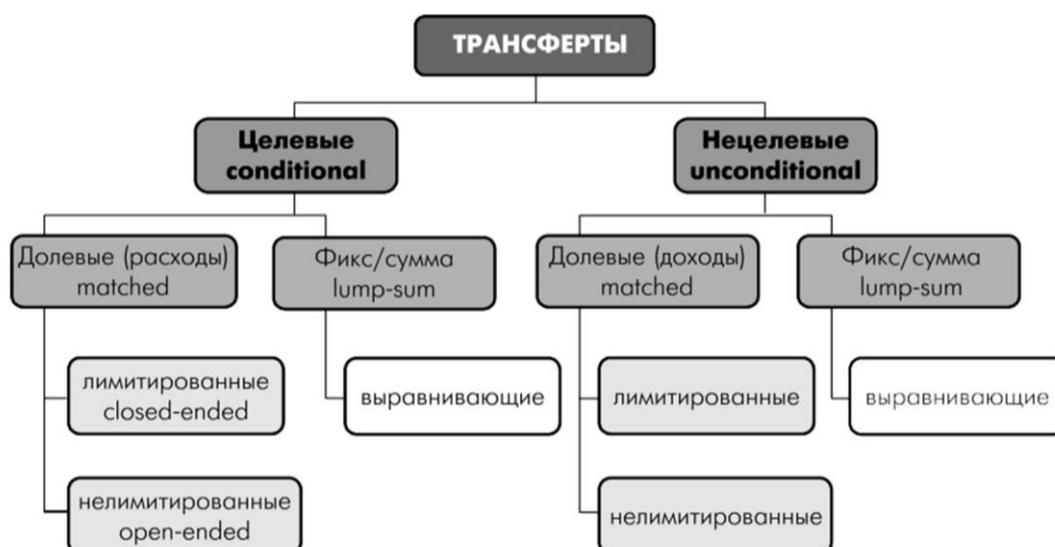


Рис. 7.1. Классификационная схема трансфертов

Примеры целевых долевого трансфертов:

Германия: долевого трансферты на развитие высшего образования, региональной экономической инфраструктуры (50%), на поддержку сельского хозяйства (60%), на защиту береговой линии (70%) (нелимитированные).

Канада: трансферт на поддержку престарелых, инвалидов и безработных (50%) (нелимитированные) (отменен).

РФ: фонд софинансирования социальных расходов (рассчитывается по формуле, лимитированные).

США: целевые гранты на экологические нужды (лимитированные).

Целевой трансферт является недолевым, если бюджет, предоставляющий средства в виде трансферта на определенную услугу, не требует софинансирования данной услуги со стороны трансфертополучателя. Такие трансферты стимулируют проведение расходов в социально-значимых областях или предоставляются в условиях делегирования полномочий (в РФ называются субвенциями). Они также могут являться инструментом выравнивания качества и объема предоставления определенных бюджетных услуг.

Пример целевых недолевых трансфертов:

РФ: Фонды компенсаций (формула), Фонд развития региональных финансов (программа).

Швеция: целевые трансферты на компенсацию местным бюджетам расходов на социальную поддержку беженцев и безработных (формула).

Канада: трансферт на здравоохранение и социальную помощь (на равной подушевой основе), трансферт на реформу здравоохранения (программа); государственная программа изучения иностранных языков.

2. Нецелевой трансферт – трансферт, передаваемый без установления ограничений на его использование.

Нецелевые трансферты повышают общий объем средств, которые могут быть израсходованы трансфертополучателем. Они, как правило, используются для устранения вертикального и горизонтального неравенства. Нецелевые трансферты могут содержать стимулирующий компонент (долевого нецелевого трансферты), например, когда средства выделяются в зависимости от вклада трансфертополучателя в общее развитие экономики. Нелимитированные нецелевые трансферты встречаются редко. Основная часть нецелевых трансфертов – лимитированные недолевого трансферты на выравнивание.

Равенство субъектов межбюджетных отношений

Горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности позволяет использовать все преимущества децентрализации доходных источников и расходных полномочий, гарантируя при этом, что в любом месте страны предоставляемые общественные услуги будут соизмеримы по качеству и количеству.

Основным механизмом является снижение различий в бюджетной обеспеченности. При выравнивании бюджетной обеспеченности основным вопросом всегда является измерение доходных возможностей и расходных потребностей бюджетов.

7.5. Сбалансированность местных бюджетов.

Управление бюджетными доходами и расходами

Сбалансированность местного бюджета. Одним из основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, является принцип сбалансированности бюджетов (ст. 33). Согласно данному принципу, объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. В случае превышения доходов бюджета над его расходами появляется профицит бюджета. Напротив, в случае превышения расходов над доходами возникает дефицит бюджета. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Требование обеспечения сбалансированности бюджета вполне понятно. Превышение расходов над доходами бюджета означает, что финансовая ситуация в муниципальном образовании нестабильна, что органы местного самоуправления стремятся тратить больше, чем могут себе позволить. Особенно разрушительные последствия имела характерная для ряда муниципальных образований в 90-е годы практика принятия дефицита бюджета без определения источников его финансирования. Иногда подобный дефицит закладывался непосредственно в решение о бюджете; иногда он маскировался, например, путем очевидного завышения планируемых на бюджетный год доходов, но в любом случае результат был одинаков – накопление бюджетной задолженности, долгов бюджетных учреждений и муниципальных предприятий; задолженность по заработной плате муниципальным служащим и работникам бюджетных учреждений; сложности с контрагентами, в частности с тепловыми и энергетическими компаниями, что приводило к ограничению теплоснабжения и подачи горячей воды и т. п.

В результате органы местного самоуправления попадали в замкнутый круг. С одной стороны, для ликвидации дефицита им необходимо было оптимизировать расходы, проводить необходимые реформы; с другой стороны, само по себе наличие долгов делало эти преобразования либо чрезмерно дорогими, либо нереализуемыми. Например, возникали проблемы с закрытием даже тех бюджетных учреждений, которые признавались ненужными для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий, поскольку их персоналу необходимо было погасить долги по оплате труда. Или невозможно оказывалось организовать более эффективное выполнение некоторых муниципальных функций за счет привлечения частного сектора, поскольку неспособность местного бюджета расплачиваться по своим обязательствам отталкивала частных подрядчиков.

Для избежания подобных проблем принцип сбалансированности бюджета подкреплен в Бюджетном кодексе достаточно детальным регулированием относительно дефицита бюджета.

Во-первых, текущие расходы местного бюджета не могут превышать как плановый, так и отчетный объем доходов местного бюджета. Тем самым за счет источников финансирования дефицита бюджета возможно покрытие только капитальных расходов.

Во-вторых, размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% доходов местного бюджета без учета финансовой помощи. Превышение данного порогового значения возможно только на величину поступлений от продажи имущества.

В-третьих, в случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом решением о бюджете должны быть утверждены источники финансирования дефицита бюджета. Если бюджет принимается без дефицита, может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета в объеме, необходимом для финансирования расходов на погашение долга.

В-четвертых, Бюджетный кодекс определяет перечень источников финансирования дефицита местного бюджета. К ним относятся:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Из данного перечня очевидно, что основными источниками финансирования дефицита местного бюджета являются заемные средства, что приводит к появлению долговых обязательств муниципального образования.

Сведения об объеме долговых обязательств муниципальных образований (в том числе гарантий), о дате осуществления заимствований, формах обеспечения обязательств, об исполнении указанных обязательств полностью или частично, а также другая информация, состав которой устанавливается представительным органом муниципального образования, вносится в муниципальную долговую книгу в срок, не превышающий три дня с момента возникновения соответствующего обязательства.

Основными целями управления долговыми обязательствами являются:

- сохранение объема долговых обязательств на экономически безопасном уровне с учетом всех возможных рисков;
- обеспечение исполнения долговых обязательств в полном объеме;
- поддержание минимально возможной стоимости обслуживания обязательств.

Применительно к объему муниципального долга Бюджетный кодекс также регулирует ряд параметров:

- предельный объем муниципального долга не должен превышать объем доходов местного бюджета без учета финансовой помощи;
- расходы на обслуживание муниципального долга в течение финансового года не должны превышать 15% расходов местного бюджета на соответствующий год.

В случае если ограничения на размер дефицита бюджета и размер муниципального долга нарушаются, и при этом муниципальное образование не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, применительно к нему может быть применен ряд мер, вплоть до передачи исполнения местного бюджета под контроль органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации.

Способы обеспечения сбалансированности местного бюджета

Регулирование дефицита местного бюджета, представленное в Бюджетном кодексе, не дает ответа на вопрос: каким образом достигать сбалансированности в условиях, когда получаемых доходов не хватает на покрытие расходов. Чтобы определить подходы к решению данной стратегической задачи, необходимо вспомнить, что местный бюджет предполагает управление как доходами, так и расходами муниципальных образований. Исходя из этого, можно обозначить следующие направления работы по достижению сбалансированности местного бюджета:

- наращивание налоговой базы;
- управление местными налогами;
- согласование муниципальной политики с региональными приоритетами;
- оптимизация расходов;
- привлечение населения к решению вопросов местного значения.

Управление доходами муниципального образования

Наращивание налоговой базы. Данное направление связано в первую очередь с привлечением на территорию муниципального образования субъектов экономической деятельности – новых предприятий, частных предпринимателей и т. п. Естественно, на уровне поселений вряд ли возможно в массовом порядке привлечение крупных инвесторов. Здесь, скорее, речь идет о создании условий для развития малого предпринимательства. Причем поселениям, расположенным в сельской местности, в большинстве случаев нецелесообразно ограничиваться только работой с предпринимателями, занимающимися сельским хозяйством. Напротив, нужно стремиться к диверсификации экономической базы, развитию сельского предпринимательства и сельской занятости в несельскохозяйственных сферах.

Что же могут сделать органы местного самоуправления в поселениях для наращивания экономической базы?

Во-первых, четко определить в стратегии приоритеты собственного развития, конкурентные преимущества своей территории по сравнению с другими. При этом важно исходить не только из потенциала собственного поселения, но и проанализировать, как экономическая деятельность на территории поселения может быть связана с экономикой других поселений, муниципального района в целом, иногда – всего субъекта Федерации либо даже нескольких субъектов. Во-вторых, заниматься распространением информации о своем поселении, его экономике и культуре, его интересе к привлечению инвестиций. Нужно учитывать, что для инвесторов важны не только экономические вопросы, но и характеристика общей ситуации в муниципальном образовании: начиная с того, где остановиться по приезде, и кончая уровнем преступности. При этом предоставляемая информация должна быть достаточно конкретна, включая адреса и контактные телефоны лиц, с которыми можно связаться для решения тех или иных вопросов, адреса гостиниц и общежитий и т. п.

В-третьих, при появлении потенциальных инвесторов необходимо продемонстрировать качества надежных и предсказуемых партнеров. Для этого, с одной стороны, необходимо установить максимально понятные, прозрачные и стабильные «правила игры» для решения актуальных для инвестора вопросов. С другой стороны, необходимо всячески помогать потенциальным инвесторам в

решении текущих проблем, использовать имеющийся «административный ресурс» для ускорения прохождения бюрократических процедур, причем, желательно, не только на уровне поселения, но и на районном, а иногда и на более высоких уровнях. Естественно, для привлечения предпринимателей не возбраняется использовать личные связи.

Стоит ли объединяться с другими муниципальными образованиями для привлечения инвестиций?

На первый взгляд, другие муниципальные образования выступают конкурентами в борьбе за инвестора и, исходя из этого, наиболее эффективна стратегия «каждый за себя». Однако на самом деле это далеко не всегда так.

Во-первых, даже если инвестиции пришли на территорию соседнего поселения, вполне вероятно, что новому производству понадобятся дополнительные кадры, появится спрос на новые виды деятельности. Или, может быть, возникнут новые «технологические цепочки», которые будут стимулировать развитие экономики и в вашем поселении. Так что появление «точек роста» даже на «чужой» территории может оказать позитивное влияние на перспективы экономического развития муниципального образования.

Во-вторых, многие вопросы привлечения инвестиций часто не могут быть решены на уровне отдельного поселения – ему не хватит ни ресурсов, ни «политического веса». Решение данных вопросов в кооперации с другими поселениями, объединив усилия с администрацией муниципального района либо в рамках ассоциаций муниципальных образований, может существенно снизить административную нагрузку на каждое отдельное поселение.

Наиболее предпочтительна ситуация, когда на уровне субъекта Федерации существует четкая стратегия привлечения инвестиций, которая затем конкретизируется на уровне муниципальных районов и отдельных поселений. Однако известны случаи, когда поселения самостоятельно добивались значительных успехов в расширении налоговой базы.

Управление местными налогами. В сформированной в рамках нового бюджетного и налогового законодательства системе финансирования муниципальных образований местные налоги играют далеко не ключевую роль. Кроме того, пределы регулирования данных налогов на местном уровне достаточно жестко ограничены федеральным законодательством. Тем не менее, предусмотренные возможности необходимо использовать для оптимизации доходов муниципальных образований. Кроме того, управление данными налогами необходимо осуществлять с учетом перспективы введения местного налога на недвижимость, который во многих случаях может стать гораздо более весомым источником дохода, чем существующие местные налоги.

В этой сфере целесообразно предпринять по меньшей мере следующие шаги.

Во-первых, провести инвентаризацию объектов налогообложения местными налогами, что позволит более полно учесть налоговую базу. Подобные мероприятия, проводившиеся в ряде муниципальных образований, показали свою достаточно высокую эффективность. Так, при организации эксперимента по введению налога на недвижимость в г. Новгороде была проведена сплошная инвентаризация объектов недвижимости. Полевые исследования проводились с привлечением студентов высших учебных заведений города. В результате в ре-

есть недвижимости были внесены объекты незавершенного строительства, гаражи и другие ранее не зарегистрированные объекты. Причем количество учтенных гаражей, например, увеличилось более чем в два раза.

Во-вторых, найти оптимальное сочетание налоговых ставок, местных налоговых льгот и других параметров, которые могут регулироваться на уровне муниципальных образований. Естественно, наибольшие доходы от местных налогов могут быть получены, если установить налоговые ставки на максимальном уровне, предусмотренном федеральным законодательством, и вообще не вводить местные льготы. Однако по социальным соображениям это не всегда является возможным. Поэтому иногда есть смысл ввести льготы для определенных категорий плательщиков (особенно если потенциальные доходы от них достаточно незначительны), установив для остальных максимальную налоговую ставку. Либо, напротив, снизить налоговую ставку, но не вводить местные налоговые льготы. Каждый из данных вариантов должен быть проанализирован с точки зрения финансовых, политических и социальных последствий для выбора оптимального решения.

Согласование муниципальной политики с региональными приоритетами. Как уже обсуждалось в рамках предыдущих тем, наряду с механизмами финансового выравнивания, финансовая помощь на решение вопросов местного значения предоставляется в форме субсидий из образуемых на региональном уровне фондов: фонда муниципального развития, фонда софинансирования социальных расходов, в некоторых регионах – фонда реформирования муниципальных финансов. Конкретные направления софинансирования расходов и принципы выделения субсидий определяются в каждом субъекте Федерации в зависимости от региональных приоритетов. Соответственно, при принятии решений на уровне муниципального образования необходимо учитывать, по каким направлениям возможно получить дополнительные средства финансовой помощи, и какие условия необходимо в этом случае соблюдать. Активная позиция органов местного самоуправления в данном вопросе позволяет мобилизовать дополнительные финансовые средства на решение вопросов местного значения.

Ошибочные формы управления доходами муниципального образования. Очевидно, что из всего возможного многообразия механизмов управления бюджетными доходами не все могут быть рекомендованы для практического использования. Важно, чтобы стремление к росту бюджетных доходов не становилось доминирующим, чтобы ему не приносились в жертву интересы потребителей или перспективы устойчивого развития муниципального образования. Это может произойти, например, если для получения дополнительных доходов муниципальное образование стремится само участвовать в коммерческой деятельности, «зарабатывая» тем самым деньги для местного бюджета.

В этом случае муниципальные предприятия либо предприятия с муниципальным участием создаются в тех сферах, где существует или может существовать частный бизнес (от птицефабрик до парикмахерских). Пользуясь поддержкой администрации, они неизбежно получают необоснованные преимущества на рынке, часто занимают на нем доминирующие позиции. В результате у них снижается интерес к поддержанию собственной конкурентоспособности, повышению эффективности деятельности, ориентации на потребителя. У этой медали

есть и другая сторона. Доминирование муниципальных предприятий приводит к тому, что частный бизнес теряет интерес к работе на соответствующем рынке. Тем самым страдают, с одной стороны, интересы потребителя, а с другой – инвестиционная привлекательность муниципалитета.

Закон № 131-ФЗ поставил серьезные преграды на пути подобного «муниципального предпринимательства», жестко ограничив перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Тем самым в более полной степени может быть реализовано отделение власти от бизнеса, когда власть (в т. ч. муниципальная) устанавливает «правила игры», а бизнес занимается экономической деятельностью и платит налоги в бюджеты разных уровней.

Управление расходами муниципальных образований

Возможности оптимизации расходов муниципальных образований многообразны и во многом зависят от специфики конкретного муниципалитета – его размера, местоположения и т. п. Остановимся на нескольких направлениях оптимизации расходов, имеющих достаточно широкий потенциал для внедрения. Часть из них уже рассматривалась в предыдущих темах курса, часть будет детально рассмотрена далее, поэтому здесь лишь упомянута и кратко охарактеризована.

Отделение бесплатных муниципальных услуг от платных. Для того, чтобы оптимизировать расходы, необходимо четко определить, предоставление каких услуг, какого объема и качества осуществляется бесплатно для потребителя, за счет средств местного бюджета, а какие услуги могут быть отнесены к платным. При решении этих вопросов необходимо исходить из следующих предпосылок.

– За счет средств местного бюджета могут оказываться лишь услуги: а) соответствующие закрепленным в законодательстве о местном самоуправлении вопросам местного значения муниципалитетов соответствующего типа; б) соответствующие иным вопросам, нашедшим отражение в уставе муниципального образования; в) вытекающие из полномочий, переданных на основе соглашений с муниципалитетами других типов; г) предусмотренные передаваемыми отдельными государственными полномочиями.

– Разделение услуг на платные и бесплатные не должно нарушать общие социальные права и гарантии, закрепленные в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

– Требования к объему и качеству гарантируемых на местном уровне услуг могут найти отражение в муниципальных стандартах.

– Необходимо избегать финансирования из местного бюджета услуг повышенного качества, доступ к которым имеют лишь отдельные группы жителей; дополнительное финансирование в данном случае целесообразно лишь для малообеспеченных слоев населения.

При этом органы местного самоуправления должны не только заниматься организацией предоставления бюджетных услуг, но и создавать условия для расширения доступности для населения платных услуг в соответствии с существующим в муниципальном образовании платежеспособным спросом.

Совершенствование механизмов организации предоставления услуг. В предыдущих темах курса уже рассматривался вопрос бюджетирования, ориентированного на результат, в соответствии с которым финансироваться должны

не просто расходы бюджетных учреждений, но те услуги, которые они оказывают потребителям. Внедрение бюджетирования по результатам в различных формах – один из основных инструментов оптимизации расходов.

Важнейшим методом оптимизации расходов является закупка товаров и услуг на конкурсной основе, с использованием механизма муниципального заказа. Это позволяет противодействовать монополизации рынка, привлекать частных предпринимателей к решению муниципальных вопросов. Однако эффективность данного инструмента зависит от того, как организован конкурс. Особенно важно это в том случае, когда на рынке закупаются не товары, а те или иные услуги. При организации конкурса на закупку муниципальных услуг необходимо обеспечить:

- ясность и прозрачность процедуры конкурсного отбора, четкость и однозначность критериев выбора победителя;
- общедоступность информации о проведении конкурса, обеспечение доведения информации до потенциальных участников, в т. ч. с других территорий;
- гласность (а в случае большого общественного интереса, возможно, публичность) процедуры проведения конкурса, включение в состав конкурсной комиссии, наряду с представителями администрации, других заинтересованных сторон (депутатов, представителей общественности, экспертов и т. п.).

Эффективность механизма конкурсных закупок услуг не означает, что чем чаще проводятся конкурсы – тем лучше. Важно, чтобы победители конкурса были заинтересованы не только в достижении краткосрочных результатов, но и в работе на более долгосрочную перспективу. Поэтому в идеале многие контракты хорошо было бы заключать на несколько лет. Сейчас для этого во многих случаях нет необходимых условий, поскольку бюджетное планирование осуществляется на один год. Однако внедрение в практику среднесрочного бюджетного планирования, о котором пойдет речь в следующей теме курса, может способствовать изменению ситуации.

Реструктуризация бюджетной сети. Бюджетная сеть, которая используется для оказания муниципальных услуг, часто не позволяет обеспечить эффективность их предоставления, поскольку ее содержание требует неоправданно больших затрат. Например, помещение сельского клуба может существенно превышать размер, необходимый для предоставления комплекса услуг в сфере культуры на уровне поселения. Соответственно, необоснованно большие бюджетные средства тратятся на его отопление, освещение и т. п. Поэтому переход к бюджетированию по результату во многих случаях потребует реструктуризации бюджетной сети.

Направления реструктуризации могут быть различными. Возможно сосредоточение в одном здании нескольких бюджетных учреждений либо сдача части пустующих площадей в аренду (если это не создает проблем для основной деятельности бюджетных учреждений). Для предоставления каких-то бюджетных услуг имеет смысл скооперироваться несколькими поселениями и не сохранять отдельные бюджетные учреждения либо муниципальные предприятия в каждом поселении. Наконец, какие-то бюджетные учреждения можно закрыть (либо не создавать), перейдя на закупку соответствующих услуг в частном секторе, у учреждений и предприятий других муниципальных образований и т. п. В любом слу-

чае нужно исходить из уже неоднократно упоминавшегося принципа: органы местного самоуправления ответственны не за содержание сети бюджетных учреждений, а за предоставление бюджетных услуг наиболее эффективным для бюджета и для потребителя способом.

Модернизация материальной базы предоставления муниципальных услуг. В ряде случаев решить проблему неэффективности бюджетных расходов невозможно без осуществления вложений в модернизацию материальной базы предоставления услуг, например, в модернизацию устаревших и имеющих избыточную мощность источников теплоснабжения. Для решения подобной задачи целесообразно использовать заемные средства, что оптимизирует текущую нагрузку на местный бюджет (не нужно накапливать необходимые для инвестиций крупные суммы за счет текущих доходов). Кроме того, подобного рода расходы с высокой степенью вероятности будут софинансироваться из регионального фонда муниципального развития, чем также необходимо воспользоваться. В некоторых случаях возможно привлечение частных инвестиций (достаточно крупным инвестором в данную сферу являются структуры Газпрома).

Еще одно возможное направление модернизации – внедрение ресурсосберегающих технологий, в первую очередь в организациях бюджетной сферы. Причем наиболее эффективны вложения, связанные с внедрением технологий не только коммерческого учета потребления коммунальных ресурсов, но и регулирования их потребления (что позволяет, например, существенно снижать температуру и, соответственно, расходы на отопление в зданиях в тот период, когда они не используются для предоставления бюджетных услуг).

Комплексный подход к обеспечению сбалансированности бюджета

Очевидно, что рассмотренные способы обеспечения сбалансированности бюджета необходимо использовать в комплексе. Рассмотрим, каким образом это возможно осуществить на практике, на примере одного из поселений Челябинской области. Хотя данная практика относится к периоду до принятия Закона № 131-ФЗ, она дает определенное представление о разнообразии путей максимизации доходов и оптимизации расходов при решении определенных задач. Такой задачей в рассматриваемый период являлась газификация села. На первый взгляд, можно было идти двумя путями – либо решать данный вопрос с помощью районной власти (которая не обещала своего содействия ранее чем через два года), либо финансировать газификацию за счет жителей села, что оказывалось неоправданно дорогим. Оптимальный вариант был найден при использовании трех из рассмотренных выше инструментов.

1. Привлечение местного сообщества. Для организации работы была создана инициативная группа из реально заинтересованных в газификации жителей, которая помогала муниципалитету в организации данного процесса (т. е. взяла на себя часть управленческих функций).

2. Привлечение частных подрядчиков. Муниципальная администрация совместно с инициативной группой стала искать пути снижения расходов. В частности, провела оценку условий выполнения работ различными подрядчиками. Один из подрядчиков согласился начать работы за свой счет с тем, чтобы в последующем истраченная им сумма была компенсирована жителями села при подключении к газовым сетям. Муниципалитет выступил гарантом финансовых обязательств населения. Данный вариант позволил существенно снизить финан-

совую нагрузку на жителей.

3. Привлечение средств бюджетов вышестоящих уровней. Когда был проведен определенный объем работ, муниципальная администрация пригласила основного подрядчика, реализующего областную программу газификации, и продемонстрировала ему инициативу поселения. В результате удалось включить село в областную программу газификации. Не последнюю роль здесь сыграло и то, что работающие в поселении подрядчики предложили осуществить газификацию существенно дешевле, чем это получалось в среднем по области.

Таким образом, используя в комплексе инструменты роста объема бюджетного финансирования (за счет участия в областной программе), оптимизации расходов (путем привлечения частных подрядчиков и фактического проведения конкурса между ними) и привлечения местного сообщества удалось обеспечить финансирование актуального для поселения вопроса, хотя вариантов его решения традиционными методами не просматривалось.

Вопросы для самоконтроля

1. Что входит в понятие экономической основы местного самоуправления? Как она соотносится с местными финансами?
2. Каковы основные принципы финансово-экономического развития местного самоуправления?
3. Каковы особенности права муниципальной собственности (субъект, объект, содержание)? Может ли находиться в муниципальной собственности имущество, которое прямо не упомянуто в качестве такового в Федеральном законе № 131-ФЗ? Должно ли учитываться мнение муниципального образования при передаче имущественных объектов вследствие разграничения полномочий между уровнями публичной власти: а) из муниципальной собственности в федеральную государственную собственность, государственную собственность субъектов РФ; б) из государственной собственности в муниципальную собственность?
4. Дайте определение понятия «местный бюджет». Охарактеризуйте доходную часть местного бюджета. Что понимается под муниципальным бюджетным процессом и каковы его основные стадии? Кто уполномочен осуществлять кассовое обслуживание исполнения местных бюджетов?
5. Какова система и порядок установления местных налогов и сборов? Вправе ли муниципальное образование установить налог, не предусмотренный действующим федеральным налоговым законодательством?
6. В чем отличия от местных налогов самообложения граждан? Допускается ли установление обязанности по самообложению решением представительного органа муниципального образования?