

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

М.Ю. Большаков

Формирование и использование местного бюджета

Актуальность данной статьи заключается в том, что в бюджетной системе страны местные бюджеты самые многочисленные. Самые серьезные трудности становления местного самоуправления в современной России обусловлены острой хронической недостаточностью финансовых средств для полноценного и сбалансированного развития муниципальных образований. Главной целью статьи является рассмотрение понятия местного бюджета, а также основных доходов местных бюджетов.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Бюджетный кодекс определяет бюджет муниципального образования как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления [1, ст. 14].

Органы местного самоуправления должны обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и соблюдать установленные федеральными законами требования к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, а также к размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований. Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответство-

вать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита [1, ст. 33].

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с требованиями, установленными Бюджетным кодексом РФ (БК РФ) и законами субъектов РФ.

Отчеты об исполнении местных бюджетов органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации представляют в федеральные органы государственной власти или органы государственной власти субъектов РФ.

При составлении местных бюджетов в доходной части отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения, и субвенции, предоставляемые органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий. Субвенции – денежные средства, выделяемые на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов. Они предоставляются местным бюджетам в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. За счет доходов местных бюджетов и переданных субвенций осуществляются соответствующие расходы.

Расходы местных бюджетов – это выделение и использование финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах муниципальных образований согласно законам о бюджетах на соответствующий финансовый год. Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, установленных ст. 69 БК РФ.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, которые осуществляют свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреж-

дений, а также устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения [2, ст. 53].

Следует обратить внимание, что в случаях и порядке, предусмотренных указанными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ, расходы бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий могут регулироваться нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Доходы местного бюджета – это денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством на безвозмездной основе в распоряжение органов местного самоуправления. Доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

Под собственными доходами бюджетов понимаются доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за местными бюджетами законодательством РФ.

К собственным доходам бюджетов муниципальных районов, в которых представительный орган муниципального района состоит из глав поселений, из депутатов представительных органов, добавляются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. Размер данных субвенций определяется представительным органом местного самоуправления района по единому нормативу из расчета на одного жителя или потребителя бюджетных услуг для всех поселений, входящих в состав муниципального района [3, с. 154].

При передаче органам местного самоуправления отдельных Государственных полномочий в доходы местных бюджетов также зачисляются субвенции на их реализацию.

Финансовый контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств при самостоятельном исполнении бюджетов осуществляют органы местного самоуправления.

В Конституции РФ закреплено право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы [4, ст. 132 п. 1]. Также Налоговым кодексом РФ (НК РФ) ст. 3 п. 5 предусмотрено, что местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах. Вместе с тем исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издают нормативно-правовые акты по вопросам налогообложения и сборов, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Местные налоги устанавливаются НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся законами этих субъектов Федерации.

При установлении местных налогов представительными органами должны быть определены налоговые ставки (в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ), порядок и сроки уплаты, формы отчетности, налоговые льготы [5, ч. 4 ст. 12].

Полномочия органов местного самоуправления по установлению местных налогов и сборов распространяются на установленные ст. 15 НК РФ: земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование или дарение и местные лицензионные сборы, а также налоги и сборы, установленные ст. 21 Закона РФ «Об основах налоговой системы РФ». В местные бюджеты зачисляются: доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая

аренду нежилых помещений и муниципальных земель; доходы от приватизации и реализации муниципального имущества, а также не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования; доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей; штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты.

Органы местного самоуправления городского округа имеют полномочия по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов.

В соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта РФ нормативами отчислений зачисляются доходы от региональных налогов и сборов. Законодательный орган субъекта Российской Федерации устанавливает нормативы отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год на долговременной основе. В местный бюджет перечисляется не менее 50% налога на имущество предприятий.

Доходы от региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законом субъекта Российской Федерации в бюджеты муниципальных районов, зачисляются в бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех поселений нормативами отчислений. Данные нормативы устанавливаются решениями представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год на долговременной основе [6, с. 245].

В бюджеты городских округов доходы от региональных налогов и сборов зачисляются по налоговым ставкам или нормативам отчислений, которые установлены законами субъектов РФ в соответствии с НК РФ, федеральными законами о налогах и сборах. В бюджет поселений и бюджет муници-

пального района зачисляются доходы от соответствующего регионального налога также на основе нормативов отчислений, установленных законами субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

В местные бюджеты зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов. Статья 52 БК РФ устанавливает передачу собственных доходов федерального бюджета бюджетам муниципальных образований по нормативам, устанавливаемым федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на срок не менее трех лет.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта РФ нормативами отчислений могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта РФ.

В соответствии с едиными для всех поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, в бюджеты поселений, входящих в его состав, зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов.

В бюджеты городских округов также зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов по налоговым ставкам и нормативам отчислений, которые установлены законодательством РФ.

Дотации предоставляются из образуемого в составе расходов бюджета субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений, а также образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки населения. Непосредственно с помощью предоставления данных дотаций и осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Дотации устанавливаются исходя из численности жителей поселений в целях выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления для осуществления пол-

номочий по решению вопросов местного значения [7, с. 185]. Размеры дотаций определяются для каждого поселения субъекта РФ в расчете на одного жителя городского или сельского поселения.

Данные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, которые установлены для бюджетов поселений.

Зачислению в бюджеты поселений подлежат дотации, выделенные из регионального фонда финансовой поддержки поселений, и заменяющие их дополнительные нормативы отчислений в соответствии с законом субъекта РФ о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Не допускается использовать при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период или показателей прогнозируемых на плановый период доходов и расходов отдельных городских, сельских поселений.

В соответствии с решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год утверждается распределение дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений.

В том случае если в отчетном финансовом году уровень бюджетной обеспеченности поселения до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений превышал средний уровень в расчете на одного жителя в два и более раза по данному субъекту РФ, могут быть предусмотрены субвенции. Их предоставление осуществляется в соответствии с законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Законом субъекта РФ в соответствии с БК РФ устанавливается порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году, определяются размеры

субвенций, централизация части доходов от местных налогов и сборов и снижение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Субвенция для отдельного поселения, предусмотренная комментируемой статьей, не может превышать 50% разницы между общими доходами бюджета поселения, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности поселения в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту РФ уровнем бюджетной обеспеченности поселений [8, с. 267].

При определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов использование показателей фактических доходов и расходов за отчетный период, а также показателей, прогнозируемых на плановый период доходов и расходов отдельных муниципальных районов, не допускается.

Утверждается распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

Часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов в случаях и в порядке, установленных БК РФ, может предоставляться каждому муниципальному району субъекта РФ в расчете на одного жителя, за исключением муниципальных районов, указанных в части 4 комментируемой статьи.

БК РФ и законом субъекта РФ установлены случаи и порядок, когда может быть установлен различный порядок расчета указанной дотации для муниципального района и для городского округа, предоставляемых из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов на одного жителя.

В соответствии с законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год осуществляется распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и заменяющих эти дотации дополни-

тельных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов.

В том случае если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района до выравнивания уровня бюджетной обеспеченности в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя превышал в два и более раз средний уровень по данному субъекту РФ, законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисления субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов в размере указанных субвенций.

Размер субвенции для отдельного муниципального района (городского округа) не может превышать 50% разницы между общими доходами бюджета муниципального района, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципального района в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту РФ уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных районов.

Комментируемая часть предусматривает образование в субъектах РФ фондов муниципального развития. Данный фонд должен формироваться за счет собственных средств бюджета субъекта РФ. Фонд имеет преимущественно инвестиционный характер и предназначен для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований. Закон предусматривает, что распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ. Таким образом, поддерживается оперативность государственной поддержки муниципальных образований с учетом социально-экономической ситуации, сложившейся в различных муниципальных образованиях субъекта РФ. Комментируемая часть предусматривает создание еще одного фонда финансо-

вой поддержки субъектом РФ муниципального образования: фонда софинансирования социальных расходов. Субъект РФ сам определяет, каким муниципальным образованиям будет оказываться поддержка за счет средств местного фонда, однако делает это не произвольно, а руководствуясь экономической обоснованной единой методикой. Комментируемая часть предусматривает возможность оказания муниципальным образованиям и другой финансовой помощи в формах, предусмотренных БК. В частности, оказание финансовой помощи из бюджета субъекта РФ местному бюджету может быть осуществлено в следующих формах [1, ст. 139]:

- предоставление из фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов РФ, образуемых в бюджетах субъектов РФ, финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления;

- предоставление субвенций на финансирование отдельных целевых расходов;

- иные формы, предусмотренные бюджетным законодательством субъекта РФ.

Местному бюджету могут быть предоставлены бюджетные ссуды из бюджета субъекта РФ на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местного бюджета.

Порядок предоставления и расчет финансовой помощи на выравнивание уровня социально-экономического развития определяются законом субъекта РФ либо законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Порядок предоставления и расчет субвенций на финансирование целевых расходов местным бюджетам из бюджетов

субъектов РФ определяются законом субъекта РФ либо законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Порядок и условия предоставления бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ определяются органом исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с настоящим Кодексом и законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

В соответствии со ст. 141 БК Федеральным законом о федеральном бюджете может быть предусмотрена финансовая помощь местным бюджетам на финансирование целевых расходов, предусмотренных федеральными целевыми программами либо федеральными законами.

Органы государственной власти РФ вправе осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших в местные бюджеты из федерального бюджета.

Допускается возможность зачисления в фонды муниципального развития и софинансирования субсидий из федерального бюджета.

Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий. Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта РФ регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет [6, с. 267]:

1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных

государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

2) иных доходов бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов РФ. Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции. Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном БК РФ.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами РФ в порядке, установленном БК РФ, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта РФ с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту РФ и виду субвенции.

Объем финансовых средств, необходимый для реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, определяется по методике, утвержденной федеральным законом или законом субъекта РФ о передаче это-

го полномочия [2, п. 3 ч. 6 ст. 19]. Объем финансовых средств, выделяемых на каждый финансовый год, закрепляется соответственно в федеральном бюджете или бюджете субъекта РФ. Закон предусматривает двухступенчатую систему передачи денежных средств на реализацию отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными органами государственной власти: средства сначала передаются в субъект РФ (в региональный фонд компенсаций), а затем распределяются между муниципальными образованиями. Средства, выделяемые на финансирование отдельных государственных полномочий, переданных субъектом РФ, также перечисляются через этот фонд.

Закон определяет систему распределения финансовых средств на реализацию отдельных государственных полномочий между муниципальными образованиями и субъектами РФ исходя из численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат) [2, ст. 63].

Одним из способов достижения баланса доходов и расходов местных бюджетов является муниципальный кредит. Муниципальный кредит – это самостоятельный финансово-правовой институт, который регулируется определенной системой правовых норм. Осуществляется муниципальный кредит путем привлечения заемных средств. Муниципальные заимствования – займы, привлекаемые от физических и юридических лиц в валюте РФ, по которым возникают долговые обязательства органа местного самоуправления как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в валюте РФ. Муниципальные займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования. Следовательно, заемщиком по договору муниципального займа выступает муниципальное образование, а залогодателем – гражданин или юридическое лицо.

Порядок заключения договора муниципального займа состоит в приобретении заимодателем выпущенных муниципальных облигаций либо муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право заимодателя на получение от заемщика предоставленных ему взаймы денежных средств или в зависимости от условий займа другого имущества, установленных процентов, других имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение. В соответствии с ГК РФ изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается, а также муниципальные займы являются добровольными.

При выпуске муниципальных ценных бумаг под обособленное имущество, находящееся в муниципальной собственности, исполнение обязательств по таким ценным бумагам осуществляется путем передачи в собственность владельцев этих муниципальных ценных бумаг имущества, явившегося обеспечением их выпуска. Комментируемой нормой установлено, что муниципальное заимствование осуществляется представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Правовое регулирование муниципальных займов осуществляется на основе Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», а также путем принятия по каждому их выпуску отдельных нормативных актов. Эмиссия муниципальных ценных бумаг допускается только в случае принятия решения органом местного самоуправления о бюджете на текущий финансовый год, где должны быть утверждены: предельный размер муниципального долга; предельный объем заемных средств, направляемых муниципальным образованием в течение текущего финансового года на финансирование дефицита местного бюджета или программ развития муниципального образования. При этом предельный объем заемных средств

муниципального образования не должен превышать 15% объема его доходов на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, а также без учета привлеченных в текущем финансовом году заемных средств.

Решение об эмиссии муниципальных ценных бумаг принимается органами местного самоуправления в соответствии с предельными объемами дефицита бюджета и муниципального долга.

Заимствования, осуществляемые путем предоставления муниципальных гарантий, учитываются в составе муниципального долга и не являются источником финансирования дефицита местного бюджета. В расходы на обслуживание муниципального долга закладывается резерв на исполнение обязательств по гарантиям при наступлении гарантийного случая. Информация о заимствованиях вносится эмитентом в муниципальную книгу в течение 3 дней с момента возникновения обязательства. Внесенная информация передается органу, ведущему государственную долговую книгу соответствующего субъекта РФ, затем данная информация передается органу, ведущему Государственную долговую книгу РФ.

Исполнение местного бюджета осуществляется уполномоченными исполнительными органами местного самоуправления на основе бюджетной росписи, которая составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного местного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов с поквартальной разбивкой. Данная бюджетная роспись представляется в орган исполнительной власти, орган местного самоуправления, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета муниципального образования.

По каждому муниципальному образованию территориальные органы федерального органа исполнительной власти по налогам и сборам ведут учет налогоплательщиков, а также предоставляют финансовому органу местной администрации информацию о начислении и уплате налогов и сборов, которые подлежат зачислению в бюджет муниципального образования.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. от 26 апреля 2007г.) // СЗ РФ. 2007. № 34.

2. Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Постатейный. М.: «Ось-89», 2004.

3. Велиева В.И. Бюджетное право Российской Федерации. Учебник. М.: Инфра-М, 2005.

4. Конституция Российской Федерации. М.: «Проспект», 2005.

5. Налоговый кодекс РФ (НК РФ) часть 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть 2 от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изм. от 29.11.2007) // СЗ РФ. 2007. № 123.

6. Чернявский А. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения. М.: Юристъ, 2006.

7. Грачева Е.Ю. Финансовое право. М.: Инфра-М, 2007.

8. Петрова И.В. Бюджетное право Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Феникс, 2006.

Научный руководитель – А.Н. Пилипенко, кандидат юридических наук