

Принят на двенадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление N 12-10 от 8 декабря 1998 года)

МОДЕЛЬНЫЙ ЗАКОН

ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие понятия:

бюджетный контроль - оценка правильности использования средств местных бюджетов, переданных им государством и имеющих целевое назначение;

бюджетный процесс - совокупность процессов подготовки бюджета, финансового планирования, голосования бюджета и счетов, исполнения бюджета и контроля за исполнением бюджета;

бюджет развития - раздел бюджета, включающий инвестиционные расходы и погашение капитальных сумм долга по займам;

бюджетное регулирование - процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов;

бюджет текущих расходов - раздел бюджета, включающий все расходы, необходимые для функционирования служб местного самоуправления, то есть расходы, которые осуществляются регулярно, каждый год;

государственный минимальный социальный стандарт - установленный законодательством минимальный уровень гарантий социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека;

дотации - средства, предоставляемые местным бюджетам из государственного бюджета в порядке бюджетного регулирования без целевого назначения;

местный бюджет - бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления;

местная казна - средства местного бюджета, а также иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями;

местные налоги и сборы - налоги и сборы, устанавливаемые представительными органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законами;

местные финансы - совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения;

минимальный местный бюджет - расчетный объем доходов и расходов местного бюджета, учитывающий государственные минимальные социальные стандарты;

муниципальный заказ - соглашение между органом местного самоуправления и подрядной организацией о выполнении работ (оказании услуг), финансируемых за счет средств местного бюджета;

муниципальные ценные бумаги - облигации, жилищные сертификаты и другие ценные бумаги, выпускаемые органами местного самоуправления;

норматив минимальной бюджетной обеспеченности - расчетный показатель минимально необходимой потребности в бюджетных средствах одного жителя муниципального образования по текущим расходам;

правовой контроль за местными финансами - оценка соответствия

законодательству нормативно-правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местных финансов;

регулирующие доходы – налоги и иные платежи, по которым законами устанавливаются нормы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на предстоящий финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года);

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

социальные нормы – показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении;

средства самообложения – разовые добровольные целевые сборы, устанавливаемые непосредственно населением муниципального образования для финансирования решения вопросов местного значения;

субвенции – денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из государственного бюджета и подлежащие возврату в государственный бюджет в случае не использования их по целевому назначению в установленный срок;

управление местными финансами – формирование, использование и распоряжение средствами местного бюджета; муниципальными и государственными ценными бумагами, находящимися в собственности муниципального образования; внебюджетными фондами, а также финансами муниципальных предприятий и принадлежащими муниципальному образованию долями в смешанных предприятиях;

фонд финансовой поддержки муниципальных образований – денежные средства, образуемые в государственном бюджете для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям и распределяемые в соответствии с фиксированной формулой.

Статья 2. Местные финансы

1. Местные финансы включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства.

2. Формирование и исполнение местных финансов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

3. Права собственника в отношении местных финансов осуществляются от имени населения муниципального образования органами местного самоуправления или непосредственно населением муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Статья 3. Законодательная основа местных финансов

Формирование и исполнение местных финансов осуществляется в соответствии с Конституцией, бюджетным законодательством и законодательством по местному самоуправлению государства – участника СНГ.

Глава 2. Формирование и исполнение местных бюджетов

Статья 4. Основы бюджетного процесса

1. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с нормативными актами органов местного самоуправления.

2. Вмешательство в процесс составления проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов не допускается.

3. Представительные органы местного самоуправления:

- самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными законодательством;

- определяют направления использования средств местных бюджетов;

- самостоятельно распоряжаются свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися на конец финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

- осуществляют внутренний контроль за исполнением местных бюджетов и вправе привлекать для этих целей независимых аудиторов.

4. Составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с единой бюджетной классификацией.

5. Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии и бюджетной классификации, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

6. Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше одного года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном законодательством и нормативными актами органов местного самоуправления.

7. Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год.

8. При утверждении местного бюджета в случае намечающегося бюджетного дефицита представительными органами местного самоуправления принимается решение о его предельной величине (в абсолютной величине или в процентах к объему расходов бюджета) и об источниках покрытия, включая предельные суммы заимствований, осуществляемых органами местного самоуправления.

9. В случае, если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование финансовых средств муниципального образования до утверждения местного бюджета производится по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере одной двенадцатой суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен.

10. Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в государственные органы статистики.

Статья 5. Местные бюджеты

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение средств из бюджетов вышестоящих уровней в процессе осуществления бюджетного регулирования в соответствии с настоящим законом.

2. Глава муниципального образования, иные должностные лица местного самоуправления несут ответственность за исполнение местных бюджетов в соответствии с законами, нормативными актами органов местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления представляют отчетность об исполнении местных бюджетов в установленном порядке.

Статья 6. Доходная часть местных бюджетов

Доходная часть местных бюджетов состоит из:

- собственных доходов,

- регулирующих доходов,

- финансовой помощи в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований),

- иных доходов.

Статья 7. Собственные доходы местных бюджетов

К собственным доходам местных бюджетов относятся налоговые и неналоговые доходы, устанавливаемые законодательством государства – участника СНГ.

Статья 8. Полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов

1. Представительные органы местного самоуправления вправе:

- устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с законодательством государства – участника СНГ;
- в соответствии с законодательством государства – участника СНГ принимать решение об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления в их силу.

2. Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с законодательством государств-участника СНГ и нормативными актами органов местного самоуправления. Собранные в соответствии с указанными решениями средства самообложения используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Статья 9. Расходная часть местных бюджетов

Расходная часть местных бюджетов включает:

- расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством;
- расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;
- расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;
- ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности;
- расходы по оплате выполнения муниципальных заказов;
- иные расходы, предусмотренные нормативным актом органа местного самоуправления.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается нормативными актами органа местного самоуправления.

Глава 3. Бюджетное регулирование

Статья 10. Основные принципы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования

1. Межбюджетные отношения строятся на следующих основных принципах:

- согласование интересов на всех уровнях бюджетной системы;
- распределение налогов на постоянной (или долгосрочной) основе (полностью или в фиксированной доле) между звеньями бюджетной системы, обеспечивающее при достаточности налогового потенциала минимально необходимый уровень собственных доходов местных бюджетов;
- выравнивание до минимально необходимого уровня душевых бюджетных

доходов муниципальных образований, не имеющих достаточного налогового потенциала посредством бюджетного регулирования;

- максимально возможное сокращение встречных финансовых потоков;
- выравнивание развития отстающих по объективным причинам муниципальных образований до минимально необходимого уровня;
- применение единой для всех муниципальных образований методологии управления местными бюджетами, разработанной государственными органами;
- взаимная ответственность государства и органов местного самоуправления;
- четкое разделение между отраслями и предприятиями, финансируемыми из бюджетов различных уровней;
- повышение заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов в местный бюджет;
- гласность, основанная на понятных и приемлемых для населения критериях определения нормативов отчислений от регулирующих доходов, долей (в процентах) муниципальных образований в соответствующем фонде финансовой поддержки, объема финансовой помощи в различных формах, выделяемой нуждающимся в ней муниципальным образованиям; своевременное информирование органов местного самоуправления о проектируемых и утвержденных показателях бюджетного регулирования.

Статья 11. Средства бюджетного регулирования

1. К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся:

часть федеральных и региональных налогов, передаваемых в местные бюджеты по нормативам, утвержденным органами государственной власти и (или) территориальными органами государственного управления в порядке бюджетного регулирования на планируемый год или на три - пять лет, исходя из видов налогов;

дотации и субвенции из бюджетов вышестоящих уровней;

средства, выделяемые из фондов финансовой поддержки муниципальных образований, создаваемых в бюджетах вышестоящих уровней;

средства, передаваемые органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий;

средства, получаемые местными бюджетами по взаимным расчетам за счет средств бюджетов вышестоящих уровней.

Статья 12. Порядок бюджетного регулирования

1. Организация межбюджетных отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти осуществляется на основе законов.

2. Передача в местные бюджеты части доходов бюджетов вышестоящих уровней осуществляется в рамках межбюджетных отношений органов местного самоуправления и органов государственной власти.

3. Уменьшение доходов или увеличение расходов местных бюджетов, возникшие вследствие решений, принятых органами государственной власти, компенсируются органами, принявшими указанные решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Органы местного самоуправления вправе принять к исполнению решения органов государственной власти, влекущие увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, в пределах средств, переданных им в качестве компенсации.

4. При наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий.

5. В случае, если закрепленные налоги и доходы не обеспечивают муниципальному образованию формирование минимального местного бюджета,

производится повышение нормативов отчислений от регулирующих доходных источников, а также различных видов финансовой помощи.

6. Фактическое увеличение собственных доходов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово-хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования, функционирующих на территории муниципального образования, а также следствием налоговой инициативы органов местного самоуправления, не может служить основанием для снижения на следующий год органами государственной власти нормативов отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты, а также доли (в процентах) муниципального образования в фонде финансовой поддержки.

7. Нормативы отчислений (в процентах) от регулирующих доходов, а также доли (в процентах) средств, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, устанавливаются путем применения единой методологии, разрабатываемой органами государственной власти в соответствии с законодательством.

8. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти. Указанные органы осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств.

9. Если на территории муниципального образования (административно-территориального образования) имеются другие муниципальные образования (внутрирайонные, внутригородские), то органы государственной власти вправе осуществлять бюджетное регулирование всех внутрирайонных, внутригородских муниципальных образований либо делегировать полномочия по бюджетному регулированию муниципальным образованиям (городским, районным), территориальным органам государственного управления административно-территориального образования, на территории которых находятся другие муниципальные образования.

Глава 4. Внебюджетные фонды муниципальных образований

Статья 13. Муниципальные внебюджетные фонды

1. Органы местного самоуправления имеют право создавать муниципальные внебюджетные фонды.

2. Положения о муниципальных внебюджетных фондах, включающие порядок формирования, использования и контроля за использованием средств фондов, утверждаются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с законодательством государства-участника СНГ.

3. Налоги и другие платежи, предусмотренные законодательными и иными нормативно-правовыми актами для зачисления в бюджет, не могут быть направлены во внебюджетные фонды.

4. Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах, открываемых органом местного самоуправления и (или) органом управления внебюджетным фондом в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целевым назначением.

5. В орган управления внебюджетным фондом могут входить представители органа местного самоуправления, заинтересованных предприятий, учреждений и организаций, иные заинтересованные лица.

6. Для контроля за использованием средств муниципальных внебюджетных фондов представительные органы местного самоуправления вправе привлекать аудиторов.

Глава 5. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях

Статья 14. Порядок взаимодействия органов местного самоуправления с финансово-кредитными институтами

1. Органы местного самоуправления выполняют функции по

организации местных финансов во взаимодействии с финансово-кредитными институтами, действующими как на территории соответствующего муниципального образования, так и за его пределами.

2. Взаимодействие органов местного самоуправления с финансово-кредитными институтами (банками, биржами, страховыми компаниями и др.) осуществляется на договорной основе.

3. Органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством, вправе:

- выбирать на основе открытого конкурса уполномоченный банк в качестве своего расчетного и кассового центра;

- создавать финансово-кредитные организации и учреждения (муниципальные банки, финансовые компании, инвестиционные фонды и иные, допускаемые законодательством);

- участвовать на долевых началах за счет собственных или специально выделенных государственных средств в учреждении муниципальных банков, осуществляющих кассовое обслуживание местных бюджетов и муниципальных финансово-кредитных институтов;

- выпускать муниципальные займы, осуществлять эмиссию муниципальных ценных бумаг (облигаций, жилищных сертификатов и др.);

- организовывать муниципальные лотереи;

- выдавать предусмотренные в местном бюджете ссуды и кредиты юридическим и физическим лицам при условии полного обеспечения финансирования расходной части местного бюджета;

- получать в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления;

- получать для передачи в доверительное управление (траст) юридическим лицам закрепленные за государством доли акций приватизированных предприятий для обеспечения занятости населения и содержания муниципальной инфраструктуры;

- принять решение о страховании объектов муниципальной собственности, муниципальных служащих;

- координировать использование резервов, образуемых страховыми организациями для финансирования затрат, связанных с проведением мероприятий, призванных снизить вероятность наступления неблагоприятных событий.

Статья 15. Муниципальные ценные бумаги

Представительные органы местного самоуправления могут принимать решение о выпуске и размещении муниципальных ценных бумаг в соответствии с законодательством государства - участника СНГ.

Статья 16. Взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной налоговой службы и органами казначейства

Органы местного самоуправления взаимодействуют с территориальными органами государственной налоговой службы и казначейства на основе:

- 1) координации и объединения усилий по контролю за своевременным и полным поступлением в местный и государственный бюджет всех видов налоговых платежей, финансовых перечислений и расходами;

- 2) взаимного предоставления соответствующей информации.

2. Органы местного самоуправления вправе заключать соглашения с территориальными органами государственного казначейства и министерства финансов об обслуживании исполнения местных бюджетов. В этом случае полномочия территориальных органов государственного казначейства и министерства финансов распространяются на организации, осуществляющие операции со средствами местных бюджетов. Территориальные органы государственного казначейства и министерства финансов не вправе отказывать органам местного самоуправления в заключении таких

соглашений.

3. В целях управления средствами местной казны и обслуживания исполнения местного бюджета представительный орган местного самоуправления вправе создавать муниципальное казначейство за счет средств местного бюджета.

Статья 17. Осуществление финансово-кредитных операций по управлению местными финансами

Органы местного самоуправления вправе осуществлять через территориальные органы государственного казначейства или возложить, в соответствии с заключенным договором, на муниципальный либо уполномоченный банк следующие функции:

- кассовое исполнение местного бюджета;
- кассовое обслуживание органов местного самоуправления;
- размещение (инвестирование) свободных средств местного бюджета и местных внебюджетных фондов через приобретение долей в уставном капитале различных юридических лиц, функционирующих в реальном секторе экономики, покупка государственных и муниципальных акций и облигаций с обязательным зачислением доходов по ним в местный бюджет;
- контроль за целевым использованием финансовых ресурсов посредством оценки направлений и объемов проводимых платежей, а также проверки соответствия осуществленных платежей их назначению, указанному в платежных документах;
- иные финансово-кредитные операции в соответствии с законодательством.

За невыполнение или ненадлежащее выполнение обязательств стороны несут ответственность в соответствии с Законом и на условиях, устанавливаемых договором.

Глава 6. Финансовые отношения органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами на территории муниципального образования

Статья 18. Право органов местного самоуправления на передачу финансовых средств в уставные капиталы хозяйствующих субъектов

1. При превышении доходов над расходами минимального местного бюджета органы местного самоуправления имеют право передавать превышающую часть бюджетных средств для долевого участия в уставных капиталах предприятий и организаций независимо от организационно-правовой формы.

2. Органы местного самоуправления вправе осуществлять экономическую деятельность в форме партнерства и долевого участия только в том случае, если эта экономическая деятельность соответствует их муниципальным обязанностям, не противоречит местным общественным интересам, роли и функциям местной власти.

3. Органы местного самоуправления вправе инвестировать в предприятия, независимо от их организационно-правовой формы, средства в объеме, позволяющем осуществлять контроль над решениями компании. Объем средств, которые могут быть инвестированы, ограничивается выборным органом местного самоуправления.

4. Счета предприятий с партнерством или долевым участием органов местного самоуправления проверяются в соответствии с законодательством о государственных и муниципальных предприятиях.

Статья 19. Муниципальный заказ

Представительные органы местного самоуправления на основе законодательства, нормативных актов органов местного самоуправления

могут принять решение о формировании и размещении муниципального заказа путем проведения открытых или закрытых торгов (конкурсов) или иных способов размещения муниципального заказа.

Статья 20. Привлечение средств инвесторов для реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований

Привлечение средств инвесторов для реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований осуществляется путем заключения договоров между инвесторами и органами местного самоуправления.

Привлечение предприятий и организаций для реализации программ социально-экономического развития осуществляется путем заключения с ними договоров.

Глава 7. Участие органов государственной власти в решении вопросов организации местных финансов

Статья 21. Содействие органов государственной власти развитию местных финансов

Государственные органы в порядке, предусмотренном законодательством:

- регулируют отношения между бюджетами различных уровней;
- участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ;
- распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и иных мероприятий, между муниципальными образованиями;
- разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;
- оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;
- контролируют соблюдение налогового и бюджетного законодательства органами местного самоуправления;
- осуществляют другие функции в соответствии с законодательством государства-участника СНГ.

Статья 22. Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью органов местного самоуправления

Органы государственной власти осуществляют контроль за финансово-хозяйственной деятельностью органов местного самоуправления в формах:

- финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления в процессе бюджетного регулирования;
- контроля за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства путем информационного и иных видов взаимодействия органов государственной налоговой службы и казначейства с органами местного самоуправления;
- контроля за соблюдением законности в бюджетном процессе органами местного самоуправления, осуществляемого уполномоченными органами государственной власти административно-территориальных единиц ежегодно, в срок не позднее одного месяца со дня принятия бюджета представительным органом местного самоуправления;
- контроля за целевым и эффективным использованием средств, выделяемых для финансирования государственных целевых программ и иных мероприятий, путем соответствующих финансовых проверок;
- ведения государственной статистики по исполнению местных бюджетов;

- судебной защиты прав граждан, местного самоуправления и государства при осуществлении бюджетного процесса и финансово-хозяйственной деятельности органов местного самоуправления.