Хмелевская Елена Вячеславовна. Формирование и использование финансовых ресурсов муниципальных образований : диссертация... кандидата экономических наук : 08.00.10 Владикавказ, 2007 222 с. РГБ ОД, 61:07-8/3759

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Место и роль финансов муниципальных образований в решении социально-экономических проблем государства 13

1.1. Сущность и особенности финансовой политики муниципального образования 14

1.2. Финансовые ресурсы муниципального образования 40

1.2.1. Местные бюджеты как основная форма функционирования финансовых ресурсов муниципальных образований 57

1.2.2. Муниципальные займы как источник формирования доходной базы местных органов власти 91

1.3. Функционирование межбюджетных отношений на внутри региональном уровне 101

Глава 2. Проблемы формирования расходов и развития доходной базы местных бюджетов муниципальных образований РСО-Алания 114

2.1. Анализ социально-экономического положения муниципальных образований РСО-Алания 114

2.2. Анализ структуры и динамики расходов местных бюджетов муниципальных образований РСО-Алания за2001 -2006 гг 127

2.3. Анализ формирования доходной базы местных бюджетов муниципальных образований РСО-Алания за 2001 -2006 гг 134

Глава 3. Пути финансовой стабилизации муниципальных образований РСО - Алания в условиях рыночной экономики 152

3.1. Оптимизация функционирования местного самоуправления.. . 152

3.2. Реформирование доходной базы местных бюджетов муниципальных образований РСО-Алания 169

3.3. Совершенствование механизма предоставления межбюджетных трансфертов 171

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 185

Список использованных источников и литературы 191

Приложения 200

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Местное самоуправление, необходимость и целесообразность развития которого осознана во всех цивилизованных странах, является обязательным элементом государственного устройства. Появление и развитие института местного самоуправления в современной России является неотъемлемой и важной частью процесса проводимых в стране демократических преобразований.

Реализация новых методов хозяйствования на уровне местного самоуправления предполагает наличие у муниципалитетов финансовой самостоятельности. Однако в настоящее время, напротив, наблюдается несоответствие между объемом полномочий органов местного самоуправления и объемом имеющихся у них финансовых ресурсов. Кроме того, отсутствуют долговременные нормативы отчислений в местные бюджеты от регулирующих налогов; не отлажен механизм компенсации бюджетам муниципальных образований выпадающих доходов; не утверждены социальные нормы и стандарты, которые должны использоваться в качестве основы определения расходной части бюджетов территорий. Поэтому важным направлением реформы местного самоуправления в России являются вопросы увеличения доходов местных бюджетов, их реструктуризация в направлении, обеспечивающем реальную финансовую самостоятельность.

Проблемы развития муниципальных финансов связаны с разграничением доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы; с укреплением финансовой основы местного самоуправления; с повышением эффективности бюджетных расходов; с реформированием межбюджетных отношений в целях стимулирования муниципалитетов к развитию местной финансовой базы.

Необходимость разработки теоретических и практических аспектов вышеуказанных проблем управления финансовыми ресурсами на уровне

**4**муниципальных образований предопределила выбор и актуальность темы диссертационного исследования.

**Степень**разработанности **проблемы.**Исследованию проблем и перспектив развития местного самоуправления в целом посвящены труды многих зарубежных и отечественных ученых и практиков. В научных публикациях ведется широкая дискуссия по таким принципиальным вопросам, как природа полномочий и степень самостоятельности местных органов власти; взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти, разграничение полномочий между ними; объем бюджетных прав муниципалитетов.

Вопросам функционирования местных финансов и межбюджетных отношений в государстве посвящены работы Аткинсона Э.Б., Брюммерхофа Д., Корнай Я., Лафея Ж.Д., Острома В., Масгрейва Р., Стиглица Дж. Ю., Стрика Д., Тибу С, Оутса У., Элейзера Д. и других зарубежных экономистов.

Проблемы формирования и использования финансовых ресурсов регионов и муниципальных образований рассматриваются в исследованиях Аллахвердяна Д.А., Александрова A.M., Вознесенского Э.А., Бирмана A.M., Врублевской О.В., Дадашева А.З, Дробозиной Л. А., Жильцова Е.Н., Ивановой Н.Г., Игониной Л.Л., Игудина А.Г., Куцури Г.Н., Кушхова О.И., Лексина В.Н., Матеюк В.И., Поздняковой Т.А., Поляка Г.Б., Прониной Л.И., Романовской М.В., Сабанти Б.М., Сенчагова В.К., Сычева Н.Г., Таксира К.И., Токаева Н.Х., Швецова А.Н., Яндиева М.И., Якобсона Л.И. и других отечественных исследователей.

Несмотря на широкое использование в экономической науке и хозяйственной практике термина «финансовые ресурсы», отсутствует однозначное толкование данного понятия. Дискуссионными продолжают оставаться вопросы, касающиеся характеристики финансовых ресурсов муниципальных образований, а также их состава и структуры. Недостаточно, с нашей точки зрения, исследована роль местных финансов в решении социально-экономических проблем российского государства на современном

**5**этапе; требует всестороннего анализа современная практика формирования  
финансовых ресурсов на муниципальном уровне. Совершенствования требует  
организационно-методическое обеспечение процесса управления

муниципальными финансами, в частности, не имеет сегодня сірогого научного обоснования методика установления величины того или иного местного налога.

**Цель и задачи исследования.**Цель исследования заключается в теоретическом и методологическом обосновании необходимости совершенствования процессов формирования и использования финансовых ресурсов муниципальных образований, в разработке направлений и инструментария финансовой стабилизации на уровне местного самоуправления.

Поставленная цель определила необходимость решения следующих задач:

уточнить экономическое содержание таких понятий как муниципальные финансы, финансовые ресурсы муниципальных образований, бюджет, расходные обязательства муниципальных образований;

проанализировать современную практику формирования и использования финансовых ресурсов на муниципальном уровне и содержание бюджетных полномочий органов местного самоуправления;

оценить действующую систему регулирования финансовых ресурсов муниципального образования и определить основные направления совершенствования механизма межбюджетных трансфертов;

изучить особенности и динамику социально-экономического развития муниципальных образований Республики Северная Осетия - Алания (РСО-Алания); проанализировать практику формирования доходов и расходов местных бюджетов РСО-Алания; выявить основные проблемы функционирования бюджетной системы Российской Федерации на территории РСО-Алания;

разработать направления финансовой стабилизации

муниципальных образований в условиях современной российской экономики.

**Предметом исследования**являются экономические отношения, возникающие в процессе формирования и использования финансовых ресурсов органов местного самоуправления.

**Объектом исследования**выступает механизм формирования и использования финансовых ресурсов муниципальных образований Российской Федерации.

**Область исследования**по паспорту специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит: 1.6. Развитие региональной финансовой системы, ее отличительные особенности, проблемы интеграции в национальную и международную финансовые системы; 2.1. Система государственных финансов, ее структура и роль в регулировании финансовых отношений и социально-экономического развития страны; 2.5. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, планирования и долгосрочного прогнозирования.

**Теоретическую и методологическую основу диссертационной работы**составили концепции и положения, представленные в трудах отечественных и зарубежных ученых, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, Республики Северная Осетия - Алания, методические материалы финансовых органов, публикации в периодической печати по избранной теме, материалы научных и научно-практических конференций.

В диссертации использованы общенаучные методы исследования, в частности, диалектический, системный, функциональный подходы. Для решения поставленных задач применялись методы экономического, финансового и статистического анализа, сравнения, группировки данных, экспертных оценок, экономико-математические методы, выборочные наблюдения.

**7  
Информационной базой исследования**выступили законодательные  
акты Российской Федерации и РСО-Алания; материалы Федеральной службы  
государственной статистики; отчетно-аналитическая информация

Министерства финансов Российской Федерации и Министерства финансов РСО-Алания; справочные материалы периодических изданий; экспертные оценки независимых исследователей; информация из глобальной сети Интернет.

**Концепция диссертации.**Формирование финансовых ресурсов и их использование на производственное и социальное развитие соответствующей территории недостаточно поставлено в зависимость от результатов деятельности всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципальных образований. Это приводит к несбалансированности развития производственной и социальной сфер.

Для реализации принципов самоуправления и самофинансирования и  
активного использования методов экономического регулирования

деятельности местных администраций требуется совершенствование процесса управления муниципальными финансами. Приоритетным направлением финансовой политики государственных и местных органов власти должно стать решение проблем, связанных с наращиванием объема финансовых ресурсов местного самоуправления как за счет увеличения собственных и регулирующих доходов местных бюджетов, так и за счет активного привлечения заемных средств. При определении объемов и структуры финансовых ресурсов муниципальных образований, предназначенных для экономического и социального развития административно-территориальных единиц, при финансировании расходов местных бюджетов требуется проведение комплексной оценки эффективности использования бюджетных средств. **Положения диссертации, выносимые на защиту:**1. Широкое использование в различных трактовках понятий «муниципальные финансы», «финансовые ресурсы муниципальных образований», «бюджет», «расходные обязательства муниципальных

8 образований» требует уточнения экономического содержания данных терминов.

2. Направленность преобразований российской финансовой системы  
соответствует общемировой практике. Расширение полномочий  
муниципалитетов, укрепление демократических институтов местного  
самоуправления и финансовой основы их функционирования обусловлены  
необходимостью улучшения качества жизни населения и повышения  
эффективности управления государством.

1. Переход к новой структуре органов и содержанию функций местного самоуправления относительно безболезненно может пройти лишь в немногих регионах Российской Федерации, обладающих опытом автономного управления финансами на уровне поселений. Своевременное и в полном объеме финансирование расходов, связанных с выполнением возложенных на местные органы власти полномочий, предполагает наличие относительной независимости финансовой системы на местном уровне, актуализирует необходимость разработки и реализации Концепции финансовой автономии муниципалитетов.
2. Муниципальная финансовая политика в современных условиях должна отличаться большей гибкостью, быстро и всесторонне учитывать происходящие социально-экономические изменения. Взаимоотношения между центром и регионами, внутри регионов, между органами местного самоуправления и функционирующими на подведомственной территории организациями должны строиться на взаимовыгодной основе, экономической ответственности друг перед другом и перед государством в целом. Формирование финансовых ресурсов муниципальных образований должно быть увязано с конечными результатами экономической деятельности всех расположенных на территории хозяйствующих субъектов, независимо от их подчиненности.

5. Современная практика свидетельствует о двух наиболее  
распространенных подходах к решению проблемы укрепления финансовой

**9**базы местного самоуправления. Один исходит из принципа соответствия между расходами муниципалитетов и имеющимися в их распоряжении доходными источниками. При внешней прагматичности недостаток такого подхода состоит в том, что он не ориентирует на поиск новых источников финансирования развития местного сообщества, существенно занижает расходную часть местных бюджетов. Второй подход исходит из принципа максимального увеличения доходов и расходов бюджета. Внешне привлекательный, он также совсем не безобиден, ибо его практическая реализация «перенапрягает» экономику, отвлекает ресурсы от других потенциально возможных направлений развития. Требования системного подхода к выбору и обоснованию целей развития местной финансовой базы обусловливают, с одной стороны, недопустимость ориентации экономики муниципального образования на недостижимые цели, с другой - недопустимость недооценки их возможностей. Основной акцент должен быть сделан на решение проблем, связанных с наращиванием массы финансовых ресурсов местного самоуправления, как за счет средств бюджета, так и путем привлечения средств отечественных и зарубежных инвесторов.

6. Процессы управления финансовыми ресурсами муниципальных  
образований и процессы государственного регулирования межбюджетных  
отношений - коррелируемые сферы деятельности. Экономически

обоснованное и стабильное формирование бюджетов всех уровней, повышение ответственности федерального центра, регионов и муниципальных образований за развитие подведомственных территорий будет способствовать формированию нового качества отношений между субъектами бюджетного процесса.

**Научная новизна исследования**определяется тем, что в работе на основе положений теории финансов, бюджетного и налогового законодательства, анализа формирования расходов и развития доходной базы местных бюджетов РСО-Алания обоснованы новые теоретические подходы и

**10**разработан комплекс мероприятий по финансовой стабилизации муниципальных образований в условиях рыночной экономики.

Элементы приращения научного знания состоят в следующем:

Уточнено экономическое содержание финансовых ресурсов муниципальных образований, которые представляют собой денежные доходы, поступления и накопления средств, мобилизуемые в распоряжение органов местного самоуправления и используемые ими в интересах развития социально-экономической инфраструктуры и удовлетворения других нужд населения на территории муниципального образования.

Конкретизирован состав финансовых ресурсов муниципальных образований (средства местных бюджетов и муниципальных внебюджетных фондов, муниципальные займы, денежные доходы и накопления муниципальных предприятий); предложены критерии их классификации (характер формирования, источники образования, фондовое предназначение).

Сформулировано авторское определение понятия «расходное обязательство муниципального образования» (законодательно обусловленная обязанность предоставлять физическим и юридическим лицам средства бюджета и внебюджетных фондов в пределах установленных предметов ведения).

Обоснована целесообразность предоставления органам местного самоуправления больших прав в области местного налоготворчества, включая определение базы и ставок местных налогов.

Аргументирована необходимость расширения состава доходов муниципальных бюджетов, предложена их новая классификация (в составе налоговых доходов рекомендуется выделять местные закрепленные налоги, к которым отнесены местные налоги и налоги, разделяемые на постоянной основе; налоги, передаваемые субъектом федерации на временной основе; доходы от местного «самообложения»).

Определены характерные особенности развития бюджетного федерализма в Российской Федерации; выявлены основные проблемы

функционирования местных бюджетов РСО-Алания и их влияние на социально-экономическое развитие республики.

Обоснованы основные направления совершенствования механизма межбюджетных трансфертов, позволяющие стимулировать деятельность органов местного самоуправления, субъектов РФ в направлении увеличения поступления собственных доходов; уточнены формы и методы предоставления финансовой помощи бюджетам муниципальных образований.

Разработан комплекс мероприятий по укреплению доходной базы местных бюджетов, стимулирующих органы местного самоуправления к наращиванию доходов, повышающих уровень их финансовых самостоятельности и платежеспособности.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.**Теоретическая значимость работы определяется тем, что концептуальные положения и выводы диссертационного исследования позволяют расширить существующие представления о содержании финансовых отношений, функционирующих на муниципальном уровне управления государством, способствуют развитию общетеоретических подходов к процессам формирования и использования финансовых ресурсов муниципальных образований.

Практическая значимость диссертации состоит в формулировке конкретных предложений по совершенствованию правового и методического обеспечения процесса функционирования муниципальных финансов. Рекомендации по росту финансовой обеспеченности муниципальных образований могут использоваться при разработке соответствующих нормативных правовых актов на субфедеральном и местном уровнях. Материалы диссертационного исследования могут найти применение при подготовке учебных курсов «Финансы», «Финансы и кредит», «Муниципальные финансы».

**Апробация и реализация результатов исследования.**По теме диссертации опубликовано 6 статей общим объемом 1,9 п. л., в т.ч. в изданиях,

**12**рекомендованных Рособрнадзором РФ. Результаты исследований, проведенных автором, докладывались на всероссийских научно-практических конференциях («Финансы как особая форма экономических отношений. Управление финансами» - г.Пенза, 2005г; «Экономика и управление в современных условиях» - г.Красноярск, 2005 г.) использовались при чтении курса «Муниципальные финансы» во Владикавказском институте управления.

**Структура работы**определена поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, приложений. Работа содержит 9 таблиц и 13 рисунков.

## Сущность и особенности финансовой политики муниципального образования

Большинством экономистов перевод территорий на новые методы хозяйствования формулируется как перевод на принципы самоуправления, самофинансирования.

Поляк дает следующее определение указанных принципов: «Самоуправление и самофинансирование - это методы экономического регулирования деятельности субъектов хозяйствования, органов управления в рамках локального, территориального социально-экономического комплекса (района)».

И далее:

«11а основе самоуправления и самофинансирования должен решаться ряд следующих задач:

- обеспечение территориальных интересов; сочетание общегосударственных, территориальных интересов; ведомственных, коллективных и личных интересов;

- расширение хозяйственных прав, самостоятельности и ответственности территориальных органов власти и субъектов хозяйствования;

- повышение эффективности производства и на этой основе всей территориальной экономики;

- участие всех субъектов хозяйствования, расположенных в регионе, в его развитии;

- усиление зависимости уровня удовлетворения экономических и социальных потребностей населения региона от уровня развития в нем экономики;

устранение экономических, социальных, демографических и экологических диспропорций в развитии региона;

- улучшение условий проживания населения в регионе;

- совершенствование технологии территориального управления».

Для реализации принципов самоуправления и самофинансирования требуется перестройка территориальных финансов, бюджетного планирования.

Настоятельная необходимость совершенствования территориальных финансово-бюджетных взаимосвязей обусловлена следующими обстоятельствами: формирование финансовых ресурсов и их использование на производственное и социальное развитие соответствующей территории недостаточно поставлено в зависимость от результатов деятельности всех хозяйствующих субъектов, расположенных на згой территории, что приводит к несбалансированности развития произвола венной и социальной сфер;

- при финансировании расходов, связанных с экономическим и социальным развитием административно-территориальных единиц пока отсутствует комплексный подход к использованию разных финансовых источников, в результате чего средства расходуются недостаточно эффективно;

формирование значительной части бюджетных доходов осуществляется на основе трансфертов, что нередко и приводит к подрыву хозяйственной инициативы местных органов власти.

В целом, муниципальная социально-экономическая политика, а следовательно, и ее основа - финансовая политика в современных быстро меняющихся экономических и политических условиях должна, по нашему мнению, отличаться большей гибкостью, быстро и всесторонне реагировать на происходящие изменения в жизни России.

Муниципальными образованиями России может быть позаимствован опыт организации местного самоуправления, финансовой деятельности в муниципалитетах иностранных государств. Хотя такой опыт не бесспорен в качестве простого заимствования, но многие его фрагменты полезны уже тем, что наглядно подтверждают возможность разумной государственной политики по отношению к регионам и местным сообществам.

В зарубежных странах управление местными вопросами осуществляется выборными органами от лица представляемого ими населения и их административным аппаратом.

Органы местного самоуправления относительно самостоятельны в решении местных вопросов. Они располагают собственностью, финансовыми средствами, формируемыми преимущественно за счет налогов и государственных дотаций. Главные задачи этих органов - управление коммунально-бытовым и социальным обслуживанием населения, обеспечение порядка и безопасности.

Правовой базой организации местного самоуправления являются нормы конституций и текущего законодательства. В целом местное самоуправление выступает как наиболее децентрализованная форма государственно-управленческой деятельности. Оно занимает видное место в механизме государственного управления, в обеспечении общественных нужд. На /юлю муниципальных бюджетов приходится в среднем более 40% совокупных бюджетных доходов государства1.

Как правило, система органов местного самоуправления строится на основе системы административно-территориальных единиц.

Вопросы административно-территориального устройства в унитарных государствах относятся к ведению центральной власти, а в федеративных государствах (США, ФРГ, Канаде, Австралии и др.) - к компетенции субъектов федерации. Для подавляющего большинства зарубежных государств типичным является существование двух-трех видов административно-территориальных подразделений.

В США территории всех штатов, кроме трех, непосредственно подразделяются на графства. Органами самоуправления в графствах являются советы (или комитеты, суды), избираемые населением или формируемые из выборных чиновников органов самоуправления нижестоящего уровня.

В 20 штатах графства подразделяются на низовые административно-территориальные единицы-тауншипы и приравненные к ним тауны, охватывающие в основном сельские территории. Численность населения такой единицы колеблется в значительных пределах - от менее 5 тыс. до более 50 тыс. жителей. В таунах и тауншипах населением избираются муниципальные советы, а в таунах Новой Англии роль совета может играть собрание населения.

В Великобритании территория Англии и Уэльса подразделяется на 52 графства, из них 6 с особенно высокой степенью урбанизации имеют статус метрополитенских графств. Территория графств делится на округа, охватывающие городские, сельские или смешанные территории. Низовыми ячейками в округах являются приходы или общины, выполняющие в основном консультативные функции. В графствах, округах и приходах (общинах) действуют выборные муниципальные советы.

Во Франции территория страны подразделяется на 95 департаментов. Последние делятся на округа, а округа - на кантоны. Низовой административно-территориальной единицей является городская и сельская коммуна. Департаменты и коммуны имеют статус самоуправляющихся территориальных коллективов со своими выборными органами - генеральными советами департаментов и советами коммун. В округах и кантонах выборных органов самоуправления нет. Париж имеет статус департамента и коммуны.

Особенностью Франции является существование высшего регионального звена системы местного самоуправления - региона; 26 регионов также признаются территориальными коллективами и имеют выборные органы. В рамках регионов осуществляется перспективное планирование, определяется политика инвестиций, развития предпринимательства, проведения экономических и социальных мероприятий, выходящих за пределы отдельных департаментов.

## Анализ социально-экономического положения муниципальных образований РСО-Алания

Задачи совершенствования управления социально-экономическим развитием РСО - Алания требуют реализации последовательной ресурсно, финансово и инструментально обеспеченной региональной экономической политики, определения ее долгосрочных и среднесрочных целей и приоритетов.

Исходя из рыночных условий обеспечения конкурентоспособности республики в системе разделения труда и хозяйственной специализации регионов России, в основу определения стратегии экономического развития и экономической политики республики должен быть положен принцип всесторонней реализации сравнительных преимуществ республики как субъекта хозяйствования.

Постановлением Правительства РСО - Алания от 19 сентября 2003 г. №264 утверждена Концепция социально-экономического развития республики на 2004-2006 годы. Концепция предусматривает условия темпов экономического развития, обеспечивающих увеличение валового регионального продукта (ВРП) в предстоящее десятилетие и необходимость значительного повышения конкурентоспособности экономики республики.

Концепция предполагает достижение цели решением ряда важных экономических и социальных задач:

1.Повышение доли производства с высокой добавленной стоимостью, эффективное стимулирование инновационной активности в Республике Северная Осетия - Алания.

2.Повышение эффективности использования ресурсного потенциала во всех секторах экономики.

3.Обеспечение занятости трудоспособного населения.

4.Снижение удельного веса численности населения с доходами ниже прожиточного минимума. Сокращение дифференциации доходов населения за счет усиления адресности социальной поддержки населения.

5. Снижение неравномерности социально-экономического развития административно-территориальных образований республики.

6. Совершенствование структуры государственного управления в соответствии с изменяющимися экономическими условиями и новыми приоритетами развития.

7. Неукоснительное выполнение государством своих финансовых обязательств, использование бюджета и государственного имущества в качестве активного инструмента государственной экономической политики. Совершенствование межбюджетных отношений.

8.Совершенствование законодательной базы реформы, в том числе в области инвестиционной деятельности на территории республики и стимулирования развития малого и среднего предпринимательства.

9. Широкое сотрудничество с субъектами Южного федерального округа с использованием преимущества географического положения республики как приграничного субъекта Российской Федерации в ЮФО.

10. Совершенствование практики управления на основе договоров и соглашений между социальными партнерами: предпринимателями, профсоюзами и Правительством республики с учетом интересов всех сторон.

Результатом реализации Концепции социально-экономического развития Республики Северная Осетия - Алания должно стать формирование экономики инновационного типа, обладающей долгосрочным потенциалом динамического роста, способной обеспечивать последовательное повышение реальных доходов населения.

Реализация Концепции предусматривается поэтапно. На I этапе осуществляются изменения законодательной базы, способствующие улучшению инвестиционного климата и концентрации материальных и финансовых ресурсов на реализацию приоритетных инвестиционных проектов и отраслей экономики (расширение использования местных природных ресурсов, ускоренное развитие предприятий пищевой и перерабатывающей отрасли, развитие туристического комплекса республики).

На II этапе обеспечивается в основных отраслях экономики достижение темпов развития, способствующих решению задачи удвоения ВРП к 2010 году.

На III этапе осуществляется активизация мер господдержки организации новых производств и развитие предпринимательства одновременно с повышением уровня ответственности к проявлениям теневой экономики. Повышение удельного веса объемов производства товаров и услуг малого предпринимательства до уровня не менее 30%.

В республике Северная Осетия - Алания, расположенной на площади 8000 км , в 6 городах, 7 поселках городского типа, 305 сельских населенных пунктах проживает 704394 человека, из них 71% - городское население.

Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборы, электротехника), цветная металлургия, пищевая, легкая, мебельная, стекольная.

Сельское хозяйство имеет зерновое и животноводческое направление.

В структуре производства потребительских товаров 70% составляют вино-водочные изделия и пиво.

Республика обладает следующим ресурсным потенциалом: полиметаллы (Садонское месторождение), строительные материалы (мергель, доломит, отделочный камень, известняк), минеральные источники, водные ресурсы, энергоресурсы (каскад ГЭС на р. Терек).

## Оптимизация функционирования местного самоуправления..

Необходимость и целесообразность развития местного самоуправления как обязательного элемента государственного устройства давно не оспаривается во всем мире, включая и Российскую Федерацию. Федеральное законодательство определяет его как основу конституционного строя, гарантируя органам местного самоуправления компенсацию расходов, дополнительно возникающих в результате решений органов государственной власти.

В связи с масштабностью законодательных изменений, их многоплановостью и сложностью, сроки введения в действие ряда статей Федерального закона №131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.03г. отложены до 2009 г. Определен так называемый «переходный период», необходимость которого вызвана прежде всего нерешенностью на сегодняшний день проблем, связанных с разграничением собственности муниципальных образований, разделением земель, с межбюджетными отношениями и др.

В нашем понимании, оптимизация функционирования местного самоуправления включает в себя процесс создания и использования наиболее эффективных, с точки зрения интересов населения муниципального образования и государства, форм и режима реализации полномочий, а также уровня муниципального образования.

Это, прежде всего, вопросы оптимизации предметов ведения и полномочий местного самоуправления, организационно-территориальных и финансово-экономических основ местного самоуправления.

Главной сутью предлагаемой реформы является реализация принципа: тот уровень власти, который определяет перечень обязательств, должен отвечать за их финансовое обеспечение. Следовательно, наиболее значимыми являются вопросы разграничения бюджетных полномочий и расходных обязательств.

Основные принципы реализации расходных обязательств органов местного самоуправления содержатся в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и положениях ст.65 новой редакции Бюджетного кодекса РФ, согласно которым расходные обязательства у того или иного уровня бюджетной системы должны соответствовать их полномочиям. Из этого следует, что введению в действие закона №131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. и реализации новой системы финансирования расходных обязательств должна предшествовать работа по закреплению за муниципальными образованиями соответствующих функций, и происходить это должно с учетом той модели организации местного самоуправления, которая будет признана и законодательно закреплена в качестве оптимальной.

Законом Ф3-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г. закреплены за местным самоуправлением 22 вопроса, которые можно объединить в следующие 4 группы:

1 группа - вопросы, непосредственно решаемые органами местного

самоуправления в области финансов, бюджета и муниципальной

собственности;

2 группа - вопросы организации, создания и обеспечения сферы услуг;

3 группа - вопросы создания благоприятных условий качества жизни;

4 группа - вопросы обеспечения экологической безопасности и

безопасности личности.

Что касается оптимизации предметов ведения и полномочий, то особенностью российского законодательства о местном самоуправлении является то, что в нем не предусмотрено разделение полномочий органов местного самоуправления на обязательные и факультативные. Во многих странах мира такое разделение полномочий имеет место, существовало оно и в дореволюционной России. Так, например, в Финляндии полномочия, установленные для органов местного самоуправления законами, являются обязательными, через них удовлетворяются жизненно важные потребности населения. Государство устанавливает минимальные стандарты. Другая часть полномочий разрабатывается непосредственно на местах1.

Если деление выполняемых органами местного самоуправления государственных полномочий на обязательные и факультативные неприемлемо, то необходимо выявить приоритетные направления и участки деятельности с учетом ограниченных финансовых возможностей: выбор между различными видами и сферами деятельности местного самоуправления (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д.) и между различными участками управления в каждой отдельной сфере деятельности.