Тюкменев Руслан Степанович. Финансы местного сообщества: пути укрепления в современных условиях : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Саратов, 2000 148 c. РГБ ОД, 61:00-8/1697-9

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА I. МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ ИХ УКРЕПЛЕНИЯ

1.1 Содержание финансов местного сообщества в современных условиях

1.2 Экономическая основа местных финансов и пути ее укрепления 28

1.3 Опыт развитых стран по формированию и использованию муниципальных финансов

ГЛАВА II. СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

2.1 Местный бюджет как финансовая основа местного сообщества 54

2.2 Межбюджетные отношения в субъектах РФ: пути оптимального решения

2.3 Механизм формирования местных бюджетов в субъекте РФ 89

2.4 Приоритетность и эффективность расходования местных бюджетов

2.5 Контрольно-аналитическое обеспечение бюджетного процесса на местном уровне

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 132

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 136

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследований

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти и признает его в качестве одной из демократических основ системы управления в Российской Федерации, В широком разнообразии экономических отношений местного сообщества важнейшими являются финансы. Основой местных финансов являются местные бюджеты, самые многочисленные из всей бюджетной системы. Сегодня около 60 % всех бюджетных расходов на социальную сферу и более 40 % расходов на народное хозяйство сосредоточено в местных бюджетах.

Законы, принятые за годы реформ, не обеспечили механизма финансовых гарантий местному самоуправлению Эти гарантии декларируются лишь на словах. Более того — сегодняшняя России недалеко ушла от жестко централизованной системы, а если и ушла, то в сторону ущемления прав местного самоуправления в области финансов. Во многих субъектах Российской Федерации дотации получают от 80 до 90 *%*местных бюджетов.

Рассмотрение и определение сущности местных финансов в современной финансовой науке является одной из важнейших проблем, острота которой подчеркивается новизной ее восприятия и безотлагательной необходимостью подвести теоретическую базу под уже реально формирующуюся систему финансовых отношений, складывающихся в процессе осуществления властных полномочий на местном уровне не через органы государственной власти, а через создающиеся и функционирующие органы, не входящие в систему государственной власти. Однако разработка этой теоретической базы наталкивается сегодня на нерешенность вопросов сущности и функций финансов на общетеоретическом уровне, отсутствие пока единой научной терминологии. Достаточно, например, указать на то, что даже в Законе

Российской Федерации "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" местные финансы трактуются как совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения.

Сегодня местные финансы очень часто сводятся к понятию местного бюджета с чем, разумеется, нельзя не согласиться. В научном и практическом плане сегодня очень важно ответить по крайней мере на следующие вопросы: в чем заключается сущность местных финансов, какова их природа и границы оптимальной достаточности, каково их взаимодействие со всей финансовой системой страны прежде всего в плане бюджетных отношений, каковы особенности этих отношений в национальных республиках, каков механизм эффективных, бесконфликтных бюджетных отношений по вертикали.

Над этой сложной политэкономической задачей работают государственные органы и наука. Сегодня нельзя сказать, что проблемы местных финансов и в первую очередь - местного бюджета обойдены вниманием исследователей - ими активно занимаются такие ученые, как: Игудин А.Г., Иваницкий B.IL, Максимова М.С., Пансков В.Г., Поляк Г.Б., Пронина Л.И., Родионова В.М., Романовский М.В., Сенчагов В.К., ШиркевичН.А. и многие другие ученые и практики. Много работ, в частности, по местным бюджетам и налогам в последние годы вышло в региональных издательствах.

В развитых странах Запада местным финансам уделяется большое внимание в работах многих ученых, особенно в США, Германии, Франции: Эдвин Дж. Долан, Ко лин Д. Кэмпелл, Розмари Дж. Кэмпелл, Жан-Франсуа Копе, Франсуа Вернер, Иоахин Мюллер, Хеннинг Беккер, Леонард И. Рушельман, Валли Е. Оутс и других авторов.

И тем не менее многие вопросы местных финансов не только до сих пор не решены - более того - они обострились. Это касается финансовой базы муниципальных образований вообще и бюджетного обеспечения, в частности. На протяжении 1992-1999 гг. происходило неуклонное снижение уровня их

бюджетной обеспеченности, что идет вразрез требований не только известного Закона РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", но и Конституции Российской Федерации.

В Послании Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации "О бюджетной политике на 2000 год" указывается на то, что бюджетные отношения в России фактически строятся на предположении о том, что Федерация несет ответственность за весь комплекс условий жизни в регионах, что такой подход не соответствует Конституции Российской Федерации. Необходимо добиться того, чтобы каждый уровень власти был в достаточной мере обеспечен соответствующими финансовыми средствами для выполнения своих конституционных функций !.

Таким образом, несмотря на то, что проблема местных финансов, особенно межбюджетных отношений, динамично разрабатывается, жизнь опережает научные разработки. Сложившиеся межбюджетные отношения сегодня не устраивают никого - ни центр, ни регионы, ни органы местного самоуправления. Поэтому, по мнению автора, надо приветствовать всяческие попытки научного осмысления и углубления происходящих процессов в этой области финансовых отношений.

Целью настоящего исследования является: на основе теоретических положений и обобщения практики как отечественной, так и зарубежной, выработать рекомендации по оптимальному решению проблемы финансового и прежде всего - бюджетного обеспечения местного сообщества как объединения граждан, постоянно проживающих в границах данного муниципального образования.

Реализация поставленной цели потребовала решения следующих задач;

- рассмотреть содержание финансов местного сообщества в современных социально-политических и экономических условиях;

1 См. "Финансы", 1999, №5, с.4-5

- проанализировать экономическую основу местных финансов с позиции  
их соответствия и возможности укрепления финансовой базы муниципальных  
образований;

*~*критически проанализировать стратегию и тактику формирования местных бюджетов в национальной республике как субъекте Российской Федерации;

на основе анализа практики межбюджетных отношений по вертикали определить наиболее оптимальный режим этих отношений с позиции относительно равных бюджетных возможностей социально-экономического развития местных сообществ;

проследить практику расходования финансовых и прежде всего бюджетных ресурсов в условиях их крайней недостаточности;

проанализировать возможности более приоритетных и эффективных направлений в использовании местных бюджетов;

-оценить контрольно-аналитическое обеспечение бюджетного процесса на местном уровне и наметить пути повышения эффективности использования средств.

Предметом исследования выступают экономические отношения, носителями которых являются финансы местного сообщества, и прежде всего местный бюджет.

Объектом исследования явились финансовые, бюджетные и налоговые системы России и, в частности, Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации, местные финансы.

Теоретической и методологической основой исследования послужили законодательные акты Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации, труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся проблемами финансов, бюджетов как составной их части, местных налогов и сборов. В основе методологического подхода к исследованию лежит диалектический метод,

предполагающий изучение экономических категорий и процессов в их постоянном развитии и взаимосвязи как единственно отвечающий объективной реальности.

Информационная база исследования основана на материалах государственной статистической отчетности Госкомстата Российской Федерации, Минфина Российской Федерации, Минфина Республики Татарстан, планы и отчеты об исполнении муниципальных бюджетов Татарстана, в частности, г. Нижнекамска, публикациях в журналах научно-практического характера, средствах массовой информации.

Научная новизна диссертационного исследования в конечном счете сводится к определению количественных и качественных параметров финансовой базы местного сообщества и построения механизма функционирования ее, адекватной текущим социально-политическим и экономическим реалиям России.

Более конкретно автором:

- углублена воспроизводственная концепция сущности местных финансов как составной части финансовой системы государства. Суть экономических отношений, носителем которых являются местные финансы, также обусловлена кругооборотом фондов в процессе расширенного воспроизводства;

-раскрыта взаимосвязь местных финансов со всей финансовой системой государства и специфическими условиями функционирования рынка; многообразие форм собственности; наличие рынков товаров, труда и капитала; финансовое самообеспечение предпринимательства; свобода в принятии экономических решений; рыночное ценообразование и конкуренция; правовое обеспечение экономического поведения государства и хозяйствующих субъектов и др.;

-доказано несоответствие экономической основы местных финансов с доходной базой, прежде всего бюджетов этого уровня;

-сделан сравнительный анализ международного опыта ведущих зарубежных государств по функционированию бюджетно-налоговых систем и сделаны выводы о возможном применении конкретных положений в практике России;

обоснованы основные направления коренной перестройки механизма межбюджетных отношений в рамках национальных республик, являющихся субъектами Российской Федерации. При этом доказано, на примере Татарстана, что такие общеэкономические критерии российского бюджетного федерализма, как выравнивание финансовой обеспеченности регионов при стимулировании их заинтересованности в развитии собственной доходной базы; демократизация межбюджетных отношений сегодня не действуют — они лишь декларируются;

доказана нецелесообразность составления дефицитных бюджетов на местном уровне, отсутствие стимулов в укреплении местных бюджетов при нынешней системе их наполняемости и определена система налоговых и неналоговых доходов, которая должна выступать основой доходной базы муниципальных образований;

обоснована несостоятельность деления регионов, отдельных муниципальных образований на доноров и потребителей бюджетных средств. Должен обеспечиваться только целевой подход к финансированию нижестоящих и в первую очередь — местных бюджетов. Приматом бюджетных полномочий на местном, как и на региональном, уровне должны быть не доходные, а расходные полномочия, иначе местное самоуправление всегда будет исповедовать пассивный принцип: расходы — в меру доходов и не будет стремиться к поискам финансовых ресурсов;

предложен механизм формирования местных бюджетов, основанный на принципе экономической заинтересованности в получении доходов, а не механическом их подгоне под необходимую величину расходов;

-обоснован новый подход к контрольно-аналитическому обеспечению бюджетного процесса на местном уровне, основанный прежде всего на

заинтересованном поиске резервов увеличения доходов, а не только на ревизии использования плановых бюджетных назначений.

Личный вклад автора в исследовании проблемы. Обобщенно он заключается в теоретико-методологическом обосновании серьезного несовершенства и противоречивости функционирования местных бюджетов в субъектах Российской Федерации, и предложении основ более совершенного, по мнению автора, бюджетного процесса, адекватного современным социально-политическим и экономическим реалиям современной России.

Первое. Автором впервые доказывается сущность местных финансов с позиции воспроизводственной концепции. Данная концепция сущности этой экономической категории ненова, но она обосновывалась обычно с позиции государственных финансов в целом. В отличии от сложившегося в литературе представления о сущности финансов как категории, выражающей только распределительные отношения, выдвинутая концепция вытекает из примата тех отношений общественного воспроизводства, которые складываются в процессе денежного обслуживания кругооборота фондов. Конструктивность этой концепции состоит в том, что она полнее отражает роль местных финансов в общественном воспроизводстве и предполагает их использование на всех стадиях воспроизводственного цикла. Это особенно важно уяснить сегодня, когда, во-первых, резко возрастает роль местных финансов, во-вторых, когда финансы далеко не всегда обуславливают движение стоимости.

Второе. Автором доказано, что финансовая база местного сообщества не только противоречива — она вообще не соответствует той экономической основе, которая определена в качестве источников доходов. Законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", "Бюджетный кодекс Российской Федерации" не решают проблемы экономической основы местных финансов и прежде всего наполняемости бюджета этого уровня.

Третье. На примере Республики Татарстан доказано, что сегодня в России не действуют продекларированные критерии бюджетного федерализма: выравнивание финансовой обеспеченности регионов на основе заинтересованности их в увеличении собственной доходной базы; демократизация межбюджетных отношений. В этой связи уточнены принципы и обоснованы основные направления перестройки механизма межбюджетных отношений в рамках субъектов РФ на основе налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований.

Четвертое. Доказана нецелесообразность донорского и потребительского подхода к регионам и к городам (районам) внутри регионов, а также составления дефицитных бюджетов на местном уровне. Такой подход только закрепляет отсутствие стимулов в укреплении собственных бюджетов. Предложен авторский подход и механизм формирования местных бюджетов, основанный на принципе экономической заинтересованности в получении собственных доходов на основе налоговых и неналоговых доходов. Для этого крайне необходим закон "О финансовых основах субъекта Российской Федерации", определяющий более четко бюджетные права субъектов и местных органов власти.

Пятое. Автором настоящего исследования, хорошо знающим практику бюджетного процесса на местах, предлагается отказ от доходного принципа определения достаточности бюджетов и переход к расходному принципу, основанному на социальных нормах расходования бюджетов, что потребует более активной деятельности местных органов власти не только в процессе составления, но и исполнения бюджетов. Такой подход меняет всю тактику контрольно-аналитического обеспечения бюджетного процесса, делая ее активной в поисках увеличения доходов.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретико-методологическое значение работы состоит в том, что выдвинутые в ней положения, по убеждению автора, позволяют углубить познания сущности местных финансов в условиях становления рынка как базовой категории

общественного производства. В частности, воспроизводственная концепция сущности финансов позволяет наиболее объективно отражать те отношения через соответствующие функции, носителями которых выступают финансы. А это значит, что можно и нужно вырабатывать более действенный механизм функционирования финансов на местном уровне, что реально может служить укреплению доходов бюджетов и рационализации расходов, прежде всего местных бюджетов.

Апробация результатов исследования. Основные теоретико-  
методологические положения данного исследования докладывались на  
открытых научных конференциях, публиковались в научных изданиях. Так,  
результаты исследования были доложены в выступлениях на научных  
конференциях в Поволжской академии государственной службы "Управление  
социально-экономическими процессами: глазами молодых" (апрель 1999 г.) и  
Итоговой научно-практической конференции профессорско-

преподавательского состава ПАГС (декабрь 1999 г.), на научной конференции молодых ученых в ПАГС 4 апреля 2000 г.

Основные научные положения докладывались на кафедре "Финансов и аудита" данной академии во время обсуждения диссертации. Кроме того, автор данного диссертационного исследования является одним из разработчиков программы курса "Муниципальные финансы", который читается кафедрой "Финансов и аудита" на специальности "Государственное и муниципальное управление".

Практическая сторона реализуется автором в его повседневной работе в качестве руководителя финансового управления администрации г. Нижнекамска Республики Татарстан, в выступлениях в администрации города, Минфине Татарстана, местной печати и телевидении. Основные научные соображения отражены в четырех публикациях общим объемом около 2 п. л.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы, таблиц, приложений.

## Содержание финансов местного сообщества в современных условиях

Конституция Российской Федерации закрепляет местное самоуправление как важнейший элемент основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти и признает его в качестве одной из демократических основ системы управления РФ. Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных, нежели в условиях централизации и концентрации власти, основ взаимоотношений центральных и местных органов.

Отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, носят многогранный, комплексный характер. Это управленческие, финансовые, земельные, экологические и другие отношения, которые возникают в процессе реализации задач и функций местного самоуправления, решения местных дел.

В широком разнообразии экономических отношений местного сообщества важнейшими являются финансы. В теоретическом плане при рассмотрении финансов как системы денежных отношений, сегодня очень важно выяснить: меняется ли суть этой экономической категории в рыночной среде; что же является предметом финансовых отношений; какова роль финансов в условиях рынка. Остается эта роль такой же, как была при социализме, или меняется под воздействием отношений и требований рынка; каковы функции финансов в новых социально-экономических условиях. Наконец: каковы возможности местных финансов в условиях рынка и новой ситуации, когда местное самоуправление становится определяющей силой в развитии местных территорий. Эти и другие вопросы, разумеется, не могут быть со всей глубиной исследованы в одной работе. Однако, по мнению автора, их нельзя игнорировать, ибо без должного теоретического понимания новой роли финансов в меняющейся экономической среде в России, нельзя построить и эффективный финансовый механизм. В порядке общего замечания здесь уместно заметить, что сегодня многие составляющие нового хозяйственного механизма в России или не опираются ни на какую теоретическую базу вообще или поставлены на западный теоретический фундамент. Ни то, ни другое, как показывает практика, не позволяет России добиваться прогнозируемых социально-экономических результатов.

Финансы являются продуктом развития производительных сил и производственных отношений, что предопределяет их объективный характер как категории товарного производства. В докапиталистических формациях бо льшая часть потребностей государства удовлетворялась путем установления различного рода натуральных повинностей и сборов. Денежное хозяйство в тот период было развито только в армии. Экономическую мысль в эту эпоху выражали, как правило, философы и религиозные деятели. Достигнутый ими уровень систематизации экономических идей и концепций не обеспечил достаточных предпосылок для обособления теоретических построений того времени в самостоятельную отрасль науки, специализирующейся сугубо на проблемах экономики.

В условиях капитализма, когда товарно-денежные отношения приобрели всеохватывающий характер, финансы стали реально отражать экономические отношения, обусловленные кругооборотом фондов в общественном воспроиз водетве.

Финансы - неотъемлемая часть денежных отношений, поэтому их роль и значение зависят от того, какое место эти отношения занимают в экономических отношениях. Однако, отмечая однопорядковость финансов и денег как экономических категорий, нельзя не видеть их существенных различий. Деньги как особый товар, служат всеобщим орудием обмена, всеобщим эквивалентом, с помощью которого прежде всего измеряются затраты труда ассоциированных производителей, и в этом их главная и специфическая черта. Финансы же - экономический инструмент прежде всего формирования, распределения и перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода, его структурных элементов, орудие контроля над образованием и использованием фондов денежных средств.

Исходным пунктом исследования финансов как экономической категории, является вопрос о предмете финансовых отношений, их сущности и функциях. Органически присущими финансам являются следующие черты: во-первых, денежная форма, что отличает их от натуральных отношений, осуществляемых без какого-либо участия денег; во-вторых, распределительный характер отношений, означающий, что здесь нет эквивалентного обмена, как при купле-продаже товаров; в-третьих, распределение валового общественного продукта и национального дохода выражается в реальных денежных фондах, в отличии, например, от ценового распределения.

Автор настоящей работы исходит из того, что объектом финансовых отношений являются финансовые ресурсы общества (организаций, отраслей, сфер), которые формируются, распределяются и используются в процессе общественного воспроизводства.

## Экономическая основа местных финансов и пути ее укрепления

Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, вода, леса, растительный и животный мир), муниципальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории.

Муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории района, города и входящих в них административно-территориальных единиц. В эту собственность входят: имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание населения и находящиеся на соответствующей территории, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

В муниципальной собственности могут находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и другое), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, другие имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории.

С появлением муниципальной собственности в России возникла необходимость осмысления ее как экономической категории. В данном случае без уяснения сущности и границ последней невозможно научное рассмотрение экономической основы финансов местного сообщества, поскольку материальной основой, фундаментом финансов выступает собственность.

Экономической основой местного сообщества является муниципальная собственность как комплекс определенных экономических отношений людей, по поводу производства и присвоения продукта.

Собственность - есть экономическая основа, на которой зиждется деятельность любого сообщества. Роль собственности в обществе можно определить тем, что она:

- служит гарантированным средством реализации экономических интересов граждан и общества в целом, производства и удовлетворения потребительских нужд людей;

- предоставляет ее обладателю экономическую власть над объектами и отношениями, возникающими в связи с использованием этих объектов;

- обеспечивает ее владельцам устойчивость и долговременность удовлетворения своих потребностей, не поддающихся конъюнктурным политическим и иным изменениям, происходящим в обществе.

Собственность в целом есть продукт определенных экономических отношений людей по поводу производства и перехода вещей, рассматриваемых в аспекте присвоения. Собственность есть форма присвоения.

Не рассматривая другие формы собственности в РФ, отметим, что муниципальная собственность - есть предмет совместного - федерального, субфедерального и местного ведения. По действующему законодательству муниципальная собственность может быть приватизирована в порядке и на условиях, установленных законодательными актами Российской Федерации и республик, входящих в ее состав; правовыми актами автономных образований, краев и областей и местных представительных органов, изданными в пределах их полномочий. Это означает, что правовое регулирование отношений, возникающих по поводу объективного состава и приватизации муниципальной собственности, является сферой совместного ведения, но уже органов власти трех территориальных уровней. Территория муниципального образования аккумулирует в себе все уровни правовых и экономических отношений, возникающих в процессе владения, распоряжения и пользования различными формами собственности. В ст. 215 Гражданского Кодекса РФ говорится что "Имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским населениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью"9.

Иначе говоря, субъектом муниципальной собственности является ассоциация населения муниципального образования, делегирующая функции собственника (полностью или частично) органам местного самоуправления. Территориальные интересы населения, формирующиеся на базе широкого круга потребностей, объединяют и стимулируют население (местное сообщество) на созидательную деятельность по обустройству своего жизненного пространства. Территориальные интересы можно рассматривать как побудительные мотивы общественных и индивидуальных действий людей -членов местного сообщества, направленных на удовлетворение потребностей за счет местных источников. Интересы местного сообщества динамичны, зачастую персонифицированы, связаны с особенностями быта, привычек, традиций людей и практически не поддаются унификации. Поэтому органам местного самоуправления приходится ориентировать местное производство на потребление, чутко реагировать на изменения в нем. А это предполагает широкое применение экономических методов в управлении, что во многом зависит от уровня компетенции кадров местных органов власти.

## Местный бюджет как финансовая основа местного сообщества

Как уже отмечалось, в бюджетной системе любого государства важное место занимают местные бюджеты. Их содержание и роль изменяются по мере совершенствования вертикальной структуры органов власти, расширения полномочий органов местного самоуправления, а также других изменений в государственном и бюджетном устройстве страны. Так, становление федеративного государства в России, придание среднему управленческому звену (республикам в составе Российской Федерации, краям, областям, городам) статуса субъектов Федерации потребовало пересмотра полномочий органов власти разного уровня. В начале 90-х гг. изменилось само понятие "местный бюджет", произошло сужение его территориальных границ до уровня городов, районов, поселков и сельских поселений. Но одновременно происходящие процессы государственного реформирования сопровождались усилием территориальной направленности развития экономики, смещением акцента на низовые звенья управления.

Противоречия между возрастающими задачами местного самоуправления и финансовыми возможностями для их практической реализации вызывают необходимость совершенствования и укрепления финансовой базы органов самоуправления на местах, основу которой составляют местные бюджеты. В условиях становления рыночных отношений требуется наделить реальными финансовыми правами органы местного самоуправления, и на этой основе формировать адекватную им финансовую базу.

Для понимания различных сторон усиления роли местного бюджета в социально-экономическом развитии соответствующих территорий необходимо раскрыть его сущность в современных условиях. В зависимости от конституционного построения государства изменяется роль и содержание местных бюджетов. В современных условиях конституционного реформирования государственной власти в Российской Федерации значение местных бюджетов определяется во многом изменением функций и полномочий органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Современный этап реформирования бюджетной системы РФ, начало которого приходится на 1991 год, связан с процессом становления федеративного государства в России и с приданием республикам в составе РФ, краям, областям статуса субъектов РФ.

Современная трактовка местных бюджетов отличается от существовавшей ранее в России. В развитии местных бюджетов России на протяжении последнего столетия можно выделить три этапа. Первый - до 1924 года, когда местные бюджеты являлись бюджетами органов местного самоуправления, но имели отличное от сегодняшнего содержания.

Второй этап (1924-1991 гг.), местные бюджеты входили в единую государственную бюджетную систему, объединявшую и бюджеты нынешних субъектов Российской Федерации. И третий - современный период.

В дореволюционный период роль местных бюджетов определялась во многом значением местных органов самоуправления и функциями, которые они выполняли. До 90-х годов прошлого столетия в России господствовало "общественная" теория самоуправления, которая ограничивала его задачи хозяйственными интересами, местными "пользами" и нуждами. Однако с развитием местных хозяйств и расширением их функций на смену "общественной" приходит "государственная" теория самоуправления: органы самоуправления ведают не только хозяйственными делами, но и социально-культурными нуждами населения, охраной порядка и другими вопросами местного значения.

"Государственная" теория самоуправления, характерная для России в канун социалистической революции (1917 г.), не разграничивала по существу сферы деятельности государства и местных органов, мотивируя это невозможностью установить, какие задачи являются исключительно государственными, а какие - исключительно местными. Однако "государственное" самоуправление не отвергало практического разграничения функций между государством и местными органами: отрицая различие функций по их природе, предполагало возможность их законодательного разграничения между государством и местным самоуправлением.

В мировой практике развития самоуправления на местах не существует такого "идеального" разграничения функций. Причин тому несколько: исторические традиции и остаточные явления времен, когда некоторые местные административно-территориальные единицы были самостоятельными образованиями; слабое развитие самоуправления и недоверие центральной государственной власти к самостоятельности населения; результат крайней централизации власти в революционные периоды; недоверие населения к бюрократическим органам; недостаток средств у местных органов или крайний недостаток государственных финансовых ресурсов.

В новой России была необходима гибкая система органов, способных быстро адаптироваться к изменяющимся отношениям, к постоянному перераспределению властных функций и денежных средств. Самоуправление по сравнению с органами государственной власти являлось более мобильным и соответствующим таким требованиям. Это объясняется тем, что, с одной стороны, местное самоуправление функционирует на базе правовых основ, обеспечивающих сочетание государственных и местных интересов, а с другой -обеспечивает достаточную автономность и самостоятельность местных органов в решении финансовых, социально-экономических проблем развития территорий в интересах проживающего здесь населения.