

Министерство образования и науки Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)  
Юридический институт  
Кафедра финансового права

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Зав. каф. финансового права,  
канд. юрид. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ Кузнецов С.С.

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

### **БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ**  
по основной образовательной программе подготовки бакалавров  
направление подготовки  
40.03.01(030900) -Юриспруденция

Лазарева Виттория Павловна

Руководитель ВКР  
канд. юрид. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ С.С. Кузнецов  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016г.

Автор работы  
Студентка группы № 06204  
\_\_\_\_\_ В.П. Лазарева

Томск - 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)

Юридический институт  
Кафедра финансового права

УТВЕРЖДАЮ  
Зав. кафедрой  
финансового права,  
канд. юрид. наук, доцент

С.С. Кузнецов  
«02» апреля 2015

**ЗАДАНИЕ**

по сбору материала и написанию ВКР  
студентке группы 06204 4 курса ДО ЮИ ТГУ Лазаревой Виттории Павловне.

1. Тема ВКР «Правовые основы муниципальных финансов»

2. Срок сдачи ВКР:

а) на кафедре: 28 апреля 2016 г.

б) в ГЭК: 05 мая 2016 г.

3. Исходные данные к работе:

**Целью** работы является комплексное исследование теории и правового регулирования муниципальных финансов, выявление недостатков и поиск основных направлений их совершенствования.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие **задачи**:

- раскрыть понятие и значение муниципальных финансов;
- рассмотреть становление и развитие законодательства о местных финансах;
- исследовать виды местных финансов: местные бюджеты, муниципальные специальные бюджетные фонды, децентрализованные местные финансы;
- выявить проблемы финансового обеспечения и сформулировать основные направления совершенствования местных финансов.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере функционирования муниципальных финансов.

**Методологическую базу** исследования должны составлять общеправовые и специально-юридические методы, а именно: формально-юридический, историко-правовой методы, метод сравнительного правоведения, обобщение правоприменительной практики, а также методы логического и системного анализа, синтеза, индукции, дедукции и аналогии.

4. Краткое содержание работы:

Название главы	Срок выполнения
Введение	02 апреля 2015 г. – 07 мая 2015 г.
Глава 1. Сущность муниципальных финансов	07 мая 2015 г. – 03 сентября 2015 г.
Глава 2. Виды местных финансов	03 сентября 2015 г. – 14 января 2016 г.
Глава 3. Основные направления совершенствования местных финансов	14 января 2016 г. – 31 марта 2016 г.
Заключение	31 марта 2016 г. – 14 апреля 2016 г.
Список использованных источников и литературы	14 апреля 2016 г. – 28 апреля 2016 г.

5. Указать предприятие, организацию, **отрасль, по тематике которой выполняется работа** – Финансовое право.

Руководитель ВКР

кандидат юридических наук, доцент \_\_\_\_\_ С.С. Кузнецов

Задание приняла к исполнению \_\_\_\_\_ В.П. Лазарева

## **Аннотация**

Объектом исследования в выпускной квалификационной работе являются правовые основы муниципальных финансов, которые закрепляют и регулируют общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований.

Работа состоит из введения, трех глав и заключения. Во введении обосновывается актуальность работы, описываются цели, раскрывается теоретическая основа и нормативная база, вопросы научной новизны и практической значимости работы. В первой главе исследуется понятие и значение муниципальных финансов, становление и развитие законодательства о местных финансах. Во второй главе рассматриваются местные бюджеты, муниципальные специальные бюджетные фонды и децентрализованные местные финансы. В третьей главе раскрываются основные направления совершенствования финансов муниципальных образований.

В заключении сделаны основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

## Содержание

<b>Введение .....</b>	<b>5</b>
<b>1.Сущность муниципальных финансов.....</b>	<b>9</b>
1.1 Понятие и значение муниципальных финансов.....	9
1.2 Становление и развитие законодательства о местных финансах.....	16
<b>2. Виды местных финансов .....</b>	<b>27</b>
2.1. Местные бюджеты .....	27
2.2. Муниципальные специальные бюджетные фонды.....	42
2.3. Децентрализованные местные финансы.....	50
<b>3. Основные направления совершенствования местных финансов.....</b>	<b>59</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>73</b>
<b>Список литературы .....</b>	<b>76</b>

## **Введение**

Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства и призвано обеспечить сочетание государственных интересов и интересов каждого отдельно взятого города, поселка, деревни, каждой каким-либо способом обособленной населенной территории. Органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения - но это и есть реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых демократическими государствами - права на достойную жизнь. Таким образом, местное самоуправление не только оппонент, но и соратник государственной власти, а развитое, местное самоуправление освобождает органы государственной власти от "текучки", позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствует оптимизации государственного управления.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя России, признается и гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Независимость местных органов и уровень децентрализации в значительной мере определяются их компетенцией в сфере финансов.<sup>1</sup> Органы местного самоуправления должны иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую базу.

Правовая основа местных финансов представляет собой взаимосвязанную систему нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих принципы их организации, устанавливающую источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления закрепляет право органов местного самоуправления на обладание достаточными, соразмерными их

---

<sup>1</sup> Годме П.М. Финансовое право./ П.М. Годме.- М., 1978 – 142 с.

полномочиям собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться. А это возможно при стабильности и долгосрочной устойчивости местных бюджетов, эффективной и справедливой системе межбюджетных отношений. Именно несовершенство этих позиций в функционировании низового звена публично-правовых образований постоянно и справедливо отмечается многими специалистами.<sup>2</sup>

Правовые основы муниципальных финансов в последние годы все чаще находят отражение в исследованиях, проводимых учеными – правоведами и экономистами. Это обусловлено тем, что финансово-экономическое положение муниципальных образований практически беззащитно и в основном зависит от волеизъявления и финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации. В бюджетной сфере не обеспечивается равновесие между централизацией финансовых ресурсов и системой межбюджетных отношений. При этом фискальный насос бюджета вышестоящего органа власти как бы выкачивает из нижестоящего образования финансовые средства, в том числе и те, которые необходимы для формирования минимальной обеспеченности соответствующего местного бюджета. После этого вышестоящий бюджет дотирует нижестоящий бюджет, так как не обеспечиваются минимальные потребности населения.<sup>3</sup>

Целью выпускной квалификационной работы является исследование сущности правовых основ муниципальных финансов и выявление основных направлений их совершенствования.

Для достижения поставленной цели в работе решены следующие задачи:

- 1) раскрыто понятие и показано значение муниципальных финансов;
- 2) рассмотрено становление и развитие законодательства о местных финансах;
- 3) подробно исследованы виды местных финансов: местные бюджеты,

---

<sup>2</sup> Зуев В. М. Перспективы совершенствования местных финансов. / В. М. Зуев, М. М. Журавлева. // Правовые проблемы укрепления российской государственности – Томск, 2011. - 144-146 с.

<sup>3</sup> Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов местных образований в Российской Федерации. / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов – Томск, 2011.- 10 с.

муниципальные специальные бюджетные фонды, децентрализованные местные финансы;

4) выявлены проблемы финансового обеспечения и сформулированы основные направления совершенствования местных финансов.

Поставленные цель и задачи обусловили структуру работы, которая состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

Основным методом познания при исследовании вышеуказанных вопросов (задач) стал всеобщий диалектико-материалистический метод, который “распространяется на все этапы и стадии процесса познания”. Использование диалектико-материалистического метода ведет по нарастающей линии от менее емкого и глубокого знания к более широкому и глубокому знанию, к накоплению теоретически и практически значимой информации”.<sup>4</sup>

Кроме того, в ходе исследования использовались и другие методы познания, в том числе общенаучные методы, такие как: анализ, синтез, метод формально-логического исследования, исторический метод, а также частно-научные методы (системно-структурный, институциональный, формально-юридический, сравнительно-правовой, статистический).

Выбор конкретных методов познания определялся в зависимости от задач, стоящих на каждом из этапов исследования.

Теоретическую базу исследования составили работы Зуева В.М., Кузнецова С.С., Атамась Е.В., Воронина Л.Г., Герасименко Н.В., Казакова В.В., Эриашвили Н.Д. в области финансового права.

Нормативная база исследования представлена массивом законодательных и подзаконных актов Российской Федерации, законодательных актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных налогах, актов Конституционного Суда Российской Федерации, иных судов по спорам, связанным с применением норм законодательства об имущественных налогах.

---

<sup>4</sup>Марченко М.Н. Теория государства и права./ М.Н. Марченко. - М., 2008. - 16-17с.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяются сделанными в ходе исследования выводами и основанными на их базе предложениями, направленными на совершенствование правового регулирования местных финансов. В работе дан системный анализ федеральных законов, нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований (на примере муниципального образования «Город Томск»), сделан ряд теоретических обобщений.

Работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, основную часть, состоящую из трех глав, заключение и библиографический список литературы. Во введении дается общая характеристика работы, обоснована актуальность выбора темы, поставлены цели и задачи исследования, охарактеризованы методы исследования и источники информации. Глава первая посвящена рассмотрению общетеоретических вопросов о понятии и значении местных финансов, а также дан краткий исторический очерк развития законодательства о муниципальных финансах. В главе второй представлен анализ местного бюджета, муниципальных специальных бюджетных фондов и децентрализованный местных финансов. В главе третьей рассмотрены основные направления совершенствования местных финансов. В заключении делаются общие выводы по итогам проведенного исследования, обобщается изложенный материал. В списке использованной литературы приведен перечень специальной, научной и учебной литературы, а также других материалов, использованных при написании данной работы.

## 1. Сущность муниципальных финансов

### 1.1 Понятие и значение муниципальных финансов.

Конституция Российской Федерации<sup>5</sup> открыла для нас новый этап в становлении и развитии местного самоуправления в России. Находящиеся в ней положения определяют основные направления её осуществления, которые стали результатом переосмысления отечественного опыта построения власти в муниципальных образованиях, с учётом сформированных в Европейской хартии местного самоуправления<sup>6</sup> сноска общих для демократических стран принципов.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”<sup>7</sup> относит местные финансы к экономической основе местного самоуправления.

Прежде всего, экономическая основа муниципального образования представляется как материальный источник, питающий муниципальное образование. Если рассматривать термин «основа», как отдельное понятие, то оно представляет собой то главное, на чем строится любое общественное явление и без которого оно не может существовать и функционировать.<sup>8</sup>

Н.С.Тимофеев<sup>9</sup> считает, что экономическая основа местного самоуправления связана с комплексным характером муниципального права. Это предположение он обосновывает тем, что она регулируется правовыми

---

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>6</sup> Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] : ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>7</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>8</sup> Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов местных образований в Российской Федерации. / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов – Томск, 2011. - 13 с.

<sup>9</sup> Тимофеев Н.С. Местное хозяйство и его роль в развитии местного самоуправления. / Н.С. Тимофеев. // Конституционное и муниципальное право. – М., 2010. – 48 – 54 с.

нормами различных отраслей права: конституционного, гражданского, финансового, земельного, жилищного и других. Очевидна связь понятия экономической основы местного самоуправления с экономической основой конституционного строя Российской Федерации. Это можно обосновать тем, что местное самоуправление - одна из форм народовластия, одна из основ конституционного строя. Экономические основы местного самоуправления предопределены не столько тождественностью частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, сколько близостью государственной и муниципальной собственности, зависимостью и производностью последней от первой, а также единым публичным характером.

Экономика для местного самоуправления является базисом для удовлетворения потребностей населения, и она направлена на создание условий его жизнедеятельности. Этот вывод можно сделать, обратившись к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который свидетельствует о значительном изменении в содержании экономической основы местного самоуправления. В первую очередь выделяются объединенные в одну группу экономические и финансовые основы, такие как экономическая база местного самоуправления и местное хозяйство, сокращается состав природных ресурсов, исключаются нормы, регулирующие внешнеэкономическую деятельность местного образования.

Таким образом, подобные изменения показывают нам, что муниципальная собственность перестает играть главную роль, а централизованное бюджетирование встает на первый план. В связи с этим и государство начинает занимать ведущую позицию в муниципальной сфере, а местное хозяйство выполняет функции по предоставлению публичных услуг и по организации их предоставления. Действительно, экономическая основа включает в себя ресурсы, связанные с участием муниципальных образований в хозяйственной деятельности, где ключевым вопросом является управление

муниципальной собственностью.<sup>10</sup>

Статья 49 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает, что экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. По мнению Ю.Е. Попова, В.А. Рыбакова, В.Н. Соловьева, А.В. Шумана, право муниципальной собственности – право наделенных государством полномочиями решать вопросы местного значения небольших территориально обособленных коллективов владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом в целях решения указанных вопросов.<sup>11</sup>

Л.А. Чердаков считает, что муниципальная собственность – это сложная система экономических и юридических отношений между населением муниципального образования (местным сообществом), органами местного самоуправления и государством в лице его органов по поводу природных ресурсов, имущества и денежных средств, принадлежащих муниципальному образованию и необходимых для решения вопросов местного значения, а также для осуществления отдельных государственных полномочий и для эффективного функционирования органов местного самоуправления».<sup>12</sup>

По мнению В.В. Гончарова понятие «муниципальная собственность» должно трактоваться в соответствии со статьей 215 Гражданского кодекса Российской Федерации, как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну

---

<sup>10</sup> Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов местных образований в Российской Федерации. / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов – Томск, 2011. - 13 с.

<sup>11</sup> Попов Ю.Е. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты). / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, А.В. Шуман. - М., 2009. – 32-44 с.

<sup>12</sup> Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы муниципальной собственности. / Л.А. Чердакова. // Конституционное и муниципальное право. – М., 2009. – 14 с.

соответствующего муниципалитета. В соответствии со статьей 57 Устава г. Томска в собственности г. Томска может находиться:

1) имущество, предназначенное в соответствии с федеральным законом для решения вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального образования, в случаях, установленных действующим законодательством;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления Города Томска и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными решениями Думы.

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.<sup>13</sup>

Стоит отметить, что Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 1995 г.<sup>14</sup> был дан более подробный список объектов муниципальной собственности, включающий муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации и т.д. Так, ст. 215 ГК РФ<sup>15</sup> определяет муниципальную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, конкретизировать объекты муниципальной собственности нет необходимости. В новый Федеральный Закон был

---

<sup>13</sup>Устав г. Томска [Электронный ресурс]: принят решение Думы города Томска от 04.05.2010 г. (с изменениями на 6 октября 2015 года) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>14</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>15</sup> 3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая [Электронный ресурс] : от 30.11.1994 №51-ФЗ принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 октября 1994 г. // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

включен закрытый перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, что ограничивает перспективы муниципальных образований по наращиванию доходов за счет этой составляющей, в том числе и по развитию рыночных механизмов использования земли и имущества в муниципалитетах. Также в Законе 1995 г. говорится о возможности создания предприятий, учреждений и организаций для осуществления хозяйственной деятельности без каких бы то ни было ограничений, то теперь эти структуры образуются только для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

В литературе понятие «муниципальные финансы» рассматривается в экономическом и материальном аспектах. Прежде всего, финансы – это экономические отношения, связанные с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств, необходимых публично-правовым образованиям. А материальное содержание рассматривается как совокупность этих фондов.

Местные финансы отражают интересы муниципального образования и являются частью финансовой системы Российской Федерации. Также благодаря местным финансам государство решает отдельные социально-экономические задачи. Финансы всегда несут на себе денежную форму и являются связующим звеном между созданием и использованием национального дохода.<sup>16</sup>

Финансы реализуются через выполняемые ими функции, среди которых выделяют:

1. аккумуляционную – создание материальной основы функционирования местного самоуправления;
2. распределительную, которая заключается в том, что через распределение и перераспределение вновь обеспечиваются потребности населения, муниципального образования в целом, формируются источники

---

<sup>16</sup>Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. / А.Н. Костюков. – Омск, 2002. – 8 с.

финансирования общественного сектора экономики, достигается сбалансированность бюджетов.

3. контрольную – реализуется и проявляется в процессе создания, использования денежных средств муниципального образования.

4. стабилизационную – создание стабильных условий для всех хозяйствующих субъектов и граждан в экономическом и социальном отношении.<sup>17</sup>

Местные финансы по своему материальному содержанию неоднозначны. Их централизованная часть входит в состав муниципальной собственности в виде бюджета и составляет денежную форму местной казны. Децентрализованная часть муниципальных финансов находится в хозяйственном ведении или оперативном управлении муниципальных экономических субъектов. Прочие финансовые средства в виде ценных бумаг, принадлежащих органам местного самоуправления, привлеченных, объединенных и заемных денежных средств, выполняют инвестиционные, стабилизационные и иные задачи финансирования мероприятий местного значения. Из этого можно сделать вывод, что местные финансы в материальном аспекте есть совокупность денежных средств, объединяемая в централизованных, децентрализованных и иных финансовых фондах муниципальных образований, необходимых для решения вопросов местного значения.

Экономическая сущность муниципальных финансов представлена как обособившаяся часть денежных отношений по распределению и перераспределению национального дохода страны, в результате чего формируются, распределяются и используются муниципальные фонды денежных средств, необходимые для выполнения вопросов местного значения. Иначе говоря, в финансовой системе страны автономия местных

---

<sup>17</sup>Атамась Е.В., Финансы местного самоуправления. / Е.В. Атамась, Беляева Е.А. – М., 1997, № 11. – 10 с.

финансов повлекла за собой обособление и той части распределительных отношений, которые направлены на аккумуляцию и расходование денежных ресурсов местного самоуправления.<sup>18</sup>

Особое значение имеет целевая направленность денежных отношений, которые составляют муниципальные финансы. Они направлены на создание условий для решения вопросов местного значения, а следовательно меняются формы, методы и условия достижения конечного результата, потому что цель определяет средства.

В итоге, можно определить муниципальные финансы как совокупность денежных средств, объединенных в централизованных, децентрализованных и иных финансовых фондах, которые формируются, распределяются и используются на уровне муниципальных образований, предназначенные для решения вопросов местного значения, реализации задач и функций органов местного самоуправления.

---

<sup>18</sup> Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов местных образований в Российской Федерации. / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов – Томск, 2011. - 37 с.

## ***1.2 Становление и развитие законодательства о местных финансах.***

Финансовая система муниципальных образований прошла долгий путь развития, на протяжении которого происходили её изменения в соответствии с действующим в каждый период общественно-экономическим строем, государственным устройством и законодательством.

В начале 90-х годов процесс преобразования органов власти на местном уровне привёл к появлению новых органов местного самоуправления для Российской Федерации. Но о настоящем самоуправлении можно говорить только тогда, когда формируется финансовая база для обеспечения функционирования муниципального образования. Европейская Хартия о местном самоуправлении, ратифицированная Федеральным Собранием Российской Федерации и вступившая в силу на территории России с 1 сентября 1998 года, закрепила основные принципы и источники финансового обеспечения органов местного самоуправления. В соответствии со статьей 9 данного правового акта органы местного самоуправления в рамках национальной политики имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Также финансовые средства должны быть соразмерны полномочиям органов местного самоуправления, предоставленным им Конституцией и законом. При этом часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно гибкими, чтобы подстраиваться под изменения издержек, возникающих при осуществлении своих полномочий местными органами. Для того, чтобы защитить «слабые» в плане финансов органы местного самоуправления возможен ввод процедур

финансового выравнивания или эквивалентных мер, которые предназначены для корректировки неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и их расходов.

Согласно Европейской Хартии порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо согласовывать с органами местного самоуправления. Субсидии, предоставляемые органам местного самоуправления, по мере возможности не должны предназначаться на финансирование определенных проектов. Для финансирования расходов по капиталовложениям местные органы должны иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Указанные международные нормы послужили фундаментом для становления основ муниципальных финансов в России 90-х годов.

В дореформенный период местные органы власти не имели финансовой самостоятельности, хотя уже имели собственный бюджет, который являлся частью единого государственного бюджета в бюджетной системе страны и формировался за счёт перераспределения финансовых ресурсов сверху вниз.

Принятие Закона «О собственности в РСФСР»<sup>19</sup> стало первой ступенью развития и становления муниципальных финансов. В нём впервые вводится самостоятельное понятие муниципальной собственности, отделив её от государственной. Перечисляются объекты, которые относятся к муниципальной собственности:

- 1) имущество местных органов государственной власти и местного самоуправления;
- 2) средства местного бюджета;
- 3) средства внебюджетных фондов;
- 4) жилищный фонд;
- 5) нежилые помещения в домах жилищного фонда;

---

<sup>19</sup>О собственности в РСФСР N 443-1 [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 24.12.1990 (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994) //КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

б) объекты инженерной инфраструктуры (сооружения и сети водопроводно-канализационного хозяйства, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, городского электрического транспорта и другие объекты).

А также имущество, которое может находиться в муниципальной собственности. Сюда же можно отнести предприятия сельского хозяйства, торговли, бытового обслуживания, транспорта, промышленные, строительные и другие предприятия, имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения и иное имущество необходимое для социально-экономического развития местной территории.

Принятый 6 июля 1991 года Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации»<sup>20</sup> закрепил правовой статус органов местного самоуправления, экономическую и финансовую основу местного самоуправления.

В соответствии со статьёй 36 данного правового акта, экономическую базу местного самоуправления составили природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный, животный мир), муниципальная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению потребностей населения соответствующей территории. Можно сделать вывод, что имущество, находящееся в муниципальной собственности было дополнено природными ресурсами, ценными бумагами и другими финансовыми активами. Муниципальная собственность, по Закону «О местном самоуправлении в Российской Федерации» становилась достоянием населения соответствующей территории. Уже тогда было определено, что органы местного самоуправления могут только распоряжаться и пользоваться имуществом, а не быть собственниками.

---

<sup>20</sup> О местном самоуправлении в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон РФ N 1550-1 от 06.07.1991 (ред. от 03.12.2008) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

В Статье 38 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» был установлен перечень управленческих полномочий, в том числе на передачу объектов муниципальной собственности во временное владение и пользование, сдачу в аренду и отчуждение в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством и актами местных Советов, изданными в пределах их компетенции. Органы местного самоуправления могли самостоятельно распоряжаться средствами местного бюджета, внебюджетными и валютными фондами. Также они могли устанавливать при отчуждении муниципальных предприятий ограничения на определенный срок по перепрофилированию этих предприятий и по изменению ассортимента выпускаемой ими продукции, передавать право распоряжения отдельными объектами муниципальной собственности другим органам местного самоуправления.

В Законе в рамках вышеуказанных правомочий было закреплено право преимущественного приобретения органами муниципального образования находящихся на их территории зданий, сооружений и иных объектов, которые могут быть использованы для местных нужд. Им предоставлялось право требовать от уполномоченных органов передачи или продажи в муниципальную собственность предприятий, их структурных подразделений, а также иного имущества, находящегося в государственной собственности, если они имеют особое значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории.

Статьей 42 Закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» финансовой основой местного самоуправления были обозначены бюджетные и внебюджетные средства местных Советов, получаемые кредитные ресурсы, валютные средства, средства органов территориального общественного самоуправления.

Таким образом, закон расширил права муниципальных органов, которые получили самостоятельность в разработке, утверждении и исполнении местных бюджетов, установил недопустимость вмешательства в

этот процесс иных органов власти и организаций. В этом же законе устанавливался минимальный размер местного бюджета, право на дотации и субвенции, право на отчисления от регулирующих налогов при недостаточности средств местного Совета для сбалансированности бюджета, право на компенсацию расходов за счёт вышестоящих бюджетов, возникших в результате принятия решений органами государственной власти и управления, право на самостоятельное использование дополнительно полученных доходов и сумм превышения доходов над расходами.

Особое внимание уделялось праву на образование целевых внебюджетных и валютных фондов, и давался перечень источников их формирования. Местные Советы и другие органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, могли использовать кредиты на производственные и социальные цели, выдавать ссуды другим органам местного самоуправления, предприятиям и организациям, выпускать местные займы для развития социальной и производственной инфраструктуры.

Однако из-за недостаточного правового регулирования сдерживался процесс развития материальной базы местных Советов. В следствии чего не были внесены соответствующие изменения и дополнения в другие нормативно-правовые акты, которые регулировали в том числе местные финансы. В качестве примера можно привести Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»<sup>21</sup>, который определял бюджет как форму образования и расходования денежных средств для обеспечения только органов государственной власти. Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27 декабря 1992 года ограничивались права местного самоуправления на получение налогов от прибыли муниципальных предприятий, также установление местных налогов и налоговых льгот.

---

<sup>21</sup>Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 10.10.1991 N 1734-1 (ред. от 31.07.1995, с изм. от 10.07.1996) //КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

В соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономных области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»<sup>22</sup> определялся порядок формирования муниципальной собственности, порядок передачи объектов в муниципальную собственность, а также перечислялись объекты, относящиеся к муниципальной собственности. В данном Постановлении была предусмотрена возможность отнесения к муниципальной собственности объектов, находящихся в государственной собственности.

Указом Президента Российской Федерации было утверждено Положение «Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности»<sup>23</sup>, где определялся порядок составления и утверждения объектов, которые передавались в муниципальную собственность, также устанавливалась пообъектная регистрация муниципального имущества и обязанность комитетов по управлению имуществом муниципальных образований вести реестр муниципальной собственности. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>24</sup> был упрощён порядок утверждения объектов, составляющих муниципальную собственность. В нем закреплялось требование обязательного согласия

---

<sup>22</sup>О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономных области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность [Электронный ресурс] : Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>23</sup> Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>24</sup>О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

органов муниципального образования на передачу государству объектов, которые относятся к муниципальной собственности.

Принятый Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»<sup>25</sup> закрепил местные налоги и сборы, определил порядок их взимания и установления ставок, назвал налоги, являющихся регулирующими для нижестоящих бюджетов.

Большим вкладом в правовую регламентацию местных финансов стало принятие Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года «Об основах бюджетных прав и прав по формированию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»<sup>26</sup>, где определялось место муниципальных бюджетов в бюджетной системе РФ, их самостоятельность, общие принципы составления, рассмотрения и утверждения бюджетов. Также в нем предусматривались доходные источники, порядок предоставления и использования дотаций и субвенций, уточнен порядок и источники формирования внебюджетных и валютных фондов, гарантии бюджетных прав органов муниципального образования.

В указанном законе фиксировался уровень закрепленных доходов бюджета, который должен был составлять не менее 70 процентов доходной части бюджета соответствующего административно-территориального образования. Но данная норма так и осталась декларативной из-за отсутствия закрепляемых источников доходов.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 года местное самоуправления

---

<sup>25</sup>Об основах налоговой системы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>26</sup>Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краёв, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : Закон РФ N 4807-1 от 15.04.1993// КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

является одним из основ конституционного строя Российской Федерации, оно признается, гарантируется и защищается на всей территории РФ.

Дальнейшее продолжение положения Конституции РФ получили в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Эти нормативно-правовые акты были направлены на создание стимулов увеличения доходной базы местных бюджетов и дальнейшее развитие межбюджетных отношений. Перед ними ставилась задача решить проблему обеспечения материально-финансовой базы муниципального образования. Однако длительная процедура принятия ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>27</sup> указала на разногласия внутри Парламента по вопросам финансового обеспечения муниципальных образований.

Рассмотрим историю принятия данного акта. На первом этапе закон был принят Государственной Думой 8 декабря 1995 года, однако Совет Федерации полностью отклонил его, не обозначив причину. Далее, Государственная Дума поручила Комитету по вопросам местного самоуправления разработать новую редакцию проекта закона. Первое чтение нового проекта закона в Государственной Думе прошло 12 февраля 1997 года, следующее чтение – 5 июня, а сам закон был принят 20 июня 1997 года. Однако, 3 июля 1997 года Совет Федерации опять отклонил новый вариант закона. 10 сентября 1997 года Государственная Дума обходит «вето» третями голосов от общего числа депутатов. Президент Российской Федерации подписывает закон 25 сентября 1997 года, но отмечает, что ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» не совершенен, однако гарантии самостоятельности местному самоуправлению предоставить необходимо. Закон вступил в силу после его публикации в

---

<sup>27</sup>О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 25.09.1997 N 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

Российской газете 30 сентября 1997 года.

Следующим этапом в развитии местных финансов стала ратифицированная 11 апреля 1998 года Конвенция «Европейская Хартия местного самоуправления», которая была принята в Страсбурге 15 октября 1985 года. Seriously значение на становление местных финансов оказало принятие Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации. Завершающим нормативно-правовым актом стал новый ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>28</sup>. Закон, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, устанавливает принципы территориальной организации местного самоуправления, вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, регламентирует формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, устанавливает ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, также определяет особенности организации местного самоуправления. С момента вступления закона в силу законодателем были внесены в него многочисленные изменения и дополнения, при этом корректировке подвергалось более трети его нормативных положений.<sup>29</sup>

По сути новый закон должен был объединить все федеральные законы, регулирующие местное самоуправление в Российской Федерации и стать единственным правовым актом, определяющим на федеральном уровне общие принципы его организации<sup>30</sup>, в том числе и муниципальные финансы. Так, п.1 статьи 5 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что общие принципы организации местного самоуправления регулируются только

---

<sup>28</sup>Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>29</sup>Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. / Н.С. Бондарь. – М., 2008. – 12 с.

<sup>30</sup>Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России и проблемы развития конституционно- правовой модели. / Н.Л. Пешин. - М., 2007. – 41 с.

данным законом. В соответствии с п. «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ, федеральный законодатель может регулировать лишь общие принципы организации местного самоуправления, но согласно приведенной норме, эти принципы могут содержаться только в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Главная задача законодателя заключается в том, чтобы при учете всего многообразия и местных традиций в отдельных регионах страны не допустить прямого или косвенного ограничения конституционных прав местного населения. Однако, в нормах законов есть свои недостатки и противоречия. В связи с этим, главным связующим звеном федеральных законов и иных нормативно-правовых актов о финансовой базе муниципальных образований должен стать новый ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Предыдущий ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», вступивший в силу 30 сентября 1997 года и утративший её с 1 января 2009 года, был призван дать муниципальным образованиям некую самостоятельность – он выступал гарантом финансовой самостоятельности, но, к сожалению, был несовершенен. Данный акт не смог разрешить всех вопросов финансовой обеспечения местного самоуправления.

Необходимость нового единого закона заключается в том, чтобы отразить организацию местных финансов и общие принципы их функционирования, новые подходы к источникам формирования и использования финансовых ресурсов местного самоуправления, а также гарантии финансовых прав муниципальных образований.

Закон должен установить единую методологию формирования местных бюджетов и, конечно же, он должен отражать положения Европейской Хартии.

Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за реальными

изменениями издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий. При определении только общих принципов организации местного самоуправления это сделать практически невозможно.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов местных образований в Российской Федерации. / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов – Томск, 2011. - 25-229 с.

## **2. Виды местных финансов**

### ***2.1. Местные бюджеты***

Каждое муниципальное образование имеет свой собственный бюджет, необходимый для реализации полномочий органов местного самоуправления. В соответствии со статьей 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Государство должно обеспечить реальность минимальных местных бюджетов, наличие собственных, закрепленных за ними источников доходов и право самостоятельно определять направления использования бюджетных средств.<sup>32</sup> Но стоит отметить, что основной проблемой местных бюджетов является обеспечение их фактической самостоятельности. Анализ доходов и расходов местных бюджетов показал, что основная часть бюджетов муниципальных образований – дотационная. А, в свою очередь, половина расходов, направленных на осуществление государственной политики в социальной сфере или в сфере образования, финансируется из местных бюджетов.

Местный бюджет для деятельности муниципальных органов имеет очень большое значение. В нем находят отражение все экономические, социально-политические и организационные решения муниципальных органов власти в сфере вопросов местного значения. Иными словами, решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения напрямую зависит от наполненности местного бюджета.

Муниципальный бюджет проявляет себя через юридическую форму и ее официальное закрепление, а также через материальную оболочку фонда. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, бюджет муниципального образования (местный бюджет) представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного

---

<sup>32</sup>Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов местных образований в Российской Федерации. / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов – Томск, 2011. - 52 с.

самоуправления. В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс в связи с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», местный бюджет определяется как «форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования». Такое упрощенное понятие местного бюджета подходит для любого муниципального фонда денежных средств.

В Уставе города Томска под бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления на территории города Томска.

Вместе с тем, местный бюджет это сложная и разноплановая категория.

А.Ю. Алпатов<sup>33</sup> считает, что термин «местный бюджет» можно рассматривать в нескольких значениях. Это и форма образования и расходования финансовых средств муниципального образования, и его финансовый план, и нормативный правовой акт органов местного самоуправления.

В материальном понимании местный бюджет – основной фонд муниципального образования, который по отношению к другим фондам по удельному весу своих доходов и характеру мобилизованных денежных средств является ведущим, определяющим. Этот фонд направлен на общие нужды местного значения, т.е. именно из него финансируются все основные расходы.

Если рассматривать бюджет как особый юридический документ (финансово-плановый акт), то в нем закрепляются все планируемые на очередной финансовый год денежные доходы и расходы муниципального образования, а также отражается его сбалансированность (дефицит или

---

<sup>33</sup>Алпатов А.Ю. Финансово правовые основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. / А.Ю. Алпатов // Конституционное и муниципальное право. – М., 2009 №9. – 23-29 с.

профицит). Он имеет установленную законом структуру. Составление, рассмотрение, утверждение и исполнение, а также контроль над исполнением местного бюджета осуществляется с соблюдением особой процедуры.

С экономической точки зрения местный бюджет рассматривается как «совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны, обеспечивающих создание финансовой базы местных органов власти»<sup>34</sup>. Здесь местный бюджет понимается как составная часть механизма перераспределения национального дохода страны в рамках локальной территории.

А.Г. Воронин рассматривает местный бюджет как план финансовой деятельности органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме росписи доходов и расходов<sup>35</sup>. Переход на программно-целевое управление бюджетом и «трехгодичный бюджет» делает местный бюджет инструментом стратегического плана.

Н.В. Герасименко в качестве отличительных признаков местного бюджета как инструмента экономического регулирования в финансово-экономической системе муниципального образования выделяет широкую сферу влияния, так как бюджетные отношения пронизывают все стороны территориального воспроизводственного процесса; высокую степень действенности, обусловленную перераспределительной природой данной экономической категории; гибкость, поскольку система бюджетных методов управления формируется не как заданная раз и навсегда, а как динамичная, постоянно развивающаяся в зависимости от целей и задач территориального развития.<sup>36</sup>

Местный бюджет - это фонд, по отношению к которому все иные

---

<sup>34</sup>Рубан В.А. Финансовые проблемы местного самоуправления. / В.А. Рубан. // Государственная власть и местное самоуправление в России. - М., 1998. - 13, 14 с.

<sup>35</sup>Воронин Л.Г. Учебное пособие основы управления муниципальным хозяйством. / Л.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н Широков. - М., 1998. - 50 с.

<sup>36</sup>Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере. / Н.В. Герасименко. // Право и экономика.- М., 2000. - 34 с.

фонды являются вспомогательными или зависят от него. Главным назначением является решение вопросов местного значения или выполнения задач и функций местного самоуправления.

При рассмотрении роли местного бюджета в бюджетной системе Российской Федерации нужно также определить, что такое муниципальное образование и какие вопросы относятся к местному значению.

Муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ.<sup>37</sup> То есть, это часть территории Российской Федерации, в границах которой наряду с государственным управлением осуществляется местное самоуправление для решения только местных вопросов. Речь идет о низовом звене публично-правовых образований как одной из основ конституционного строя.

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" перечислены все вопросы, которые относятся к местному значению. Эти вопросы касаются непосредственно обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Стоит отметить, что органы местного значения могут принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов РФ. Муниципальные образования также могут рассматривать вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государства.

В соответствии со ст.10 Бюджетного Кодекса РФ существует 2 уровня местных бюджетов:

1) бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального

---

<sup>37</sup>Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

2) бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов.

На районном уровне и в городских округах с внутригородским делением появилась возможность создания консолидированного бюджета. Он используется не только при расчетах, анализе, и для статистики, но также и при установлении уровня расчётной бюджетной обеспеченности, бюджетном планировании, отчетности.

Поскольку местные бюджеты являются одним из самых важных элементов в рыночной экономики на местном уровне, то необходимо рационально распределять доходные и расходные полномочия в бюджетной системе страны. В рамках организации межбюджетных отношений для создания стабильных финансовых основ местного самоуправления, местные бюджеты должны удовлетворять следующим критериям:

Первый – это самостоятельное формирование доходной части местного бюджета усилиями органов местного самоуправления и объективной подход к определению направлений расходов в соответствии с функциями и полномочиями, требующими финансовых затрат. Бюджетная самостоятельность для органов местного самоуправления означает максимум усилий в поиске новых источников доходов и рациональное расходование имеющихся средств.

Второй заключается в качестве и эффективности регулирования местных бюджетов со стороны государства. Способы, методы и ориентацию бюджетного регулирования определяет государство, которое обязано обеспечить необходимый уровень минимальных доходов для каждого местного бюджета. Здесь главное не породить дотационное иждивенчество, не убить инициативу поиска финансовой самостоятельности муниципальных образований, справедливо разделить источники доходов под полномочия, отнесенные к ведению органов местного самоуправления.

Местный бюджет как форма образования и расходования фонда

денежных средств, предназначена для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления.

Таким образом, местный бюджет можно определить как основной финансовый план (финансово-плановый акт) муниципального образования, утверждаемый представительным органом местного самоуправления в форме решения и представляющий собой роспись доходов и расходов и элементов несбалансированности основного централизованного фонда денежных средств, мобилизованного и используемого на общие нужды местного значения.

Как финансовый фонд, местный бюджет включает доходную, расходную части и дефицит или профицит.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации доходы местных бюджетов различаются в зависимости от вида муниципальных образований и подразделяются на налоговые, неналоговые, безвозмездные и безвозвратные поступления.

В бюджеты городских, сельских поселений, внутригородских районов зачисляются налоговые доходы от местных налогов:

- земельного налога - по нормативу 100 процентов;
- налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

Кроме того, в бюджеты городских, сельских поселений зачисляются (в бюджеты внутригородских районов не зачисляются) налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц – для городских поселений по нормативу 10 процентов (для сельских поселений по нормативу 2 процента);
- единого сельскохозяйственного налога - для городских поселений по нормативу 50 процентов (для сельских поселений по нормативу 30 процентов).
- государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджет поселений по нормативу 100%.

Дополнительно в бюджеты городских, сельских поселений, внутригородских районов могут зачисляться налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации или представительными органами муниципальных районов (городских округов).

Следует отметить, что вместо дотаций из фонда финансовой поддержки поселений, внутригородских районов, в региональном бюджете, субъекты РФ могут передать дополнительные отчисления от НДФЛ указанным муниципальным образованиям.

В бюджеты муниципальных районов и городских округов, как имеющих, так и не имеющих внутригородские районы (далее – городские округа) подлежат зачислению налоговые доходы от местных налогов, устанавливаемых представительными органами муниципальных районов и городских округов:

- земельного налога - по нормативу 100 процентов;
- налога на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

Но для муниципальных районов взимаемых только на межселенных территориях<sup>38</sup>.

В бюджеты муниципальных районов и городских округов также подлежат зачислению налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налога на доходы физических лиц – с территорий городских поселений по нормативу 5 процентов, с территорий сельских поселений по нормативу 13 процентов, с межселенных территорий – 15%. Для городских округов по нормативу 15%;
- единого сельскохозяйственного налога - с территорий городских

---

<sup>38</sup> Межселенная территория - территория, находящаяся вне границ поселений

поселений по нормативу 50 процентов, с территорий сельских поселений по нормативу 70 процентов, с межселенных территорий по нормативу 15%. Для городских округов по нормативу 100%;

- единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – и для муниципальных районов и для городских округов по нормативу 100 процентов;

- налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения - и для муниципальных районов и для городских округов по нормативу 100 процентов.

- государственной пошлины, подлежащей зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100%.

Дополнительно в бюджеты муниципальных районов и городских округов могут зачисляться налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что вместо дотаций из фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, в региональном бюджете, субъекты РФ могут передать дополнительные отчисления от НДФЛ указанным муниципальным образованиям.

К неналоговым доходам местных бюджетов относятся:

1. Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных:

- доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества;

- средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях;

- средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности, в залог, в доверительное управление;
- плата за пользование бюджетными кредитами;
- доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальным образованиям;
- часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

2. Доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий.

3. Доходы от платных услуг, оказываемых казёнными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

4. Средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия.

5. Средства самообложения граждан. Это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равной для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность

которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

#### 6. Иные неналоговые доходы.

Дополнительно, неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет:

- платы за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности;

- платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;

- платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

К безвозмездным и безвозвратным перечислениям в местные бюджеты относятся перечисления в виде:

- финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий;

- субвенций из Федерального фонда компенсаций и (или) из региональных фондов компенсаций;

- субвенций из местных бюджетов бюджетам других уровней;

- иных безвозмездных и безвозвратных перечислений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов государственных и (или) территориальных государственных внебюджетных фондов;

— безвозмездных и безвозвратных перечислений от физических лиц и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований.

Формирование расходов бюджетов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходы местных бюджетов ярко проявляются через бюджетные ассигнования, то есть предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств;

К бюджетным ассигнованиям местных бюджетов относятся ассигнования на:

I. Оказание муниципальных услуг, включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

1. Обеспечение выполнения функций казённых учреждений:

- оплату труда работников казённых учреждений, денежное содержание (денежное вознаграждение, денежное довольствие, заработную плату) работников органов местного самоуправления, лиц, замещающих муниципальные должности, муниципальных служащих, иных категорий работников, командировочные и иные выплаты в соответствии с трудовыми договорами (служебными контрактами, контрактами) и законодательством Российской Федерации и муниципальными правовыми актами;

- оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд; муниципальные контракты заключаются и

оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств;

- уплату налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации;

- возмещение вреда, причиненного казённым учреждением при осуществлении его деятельности.

2. Предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания.

Осуществляется на основе муниципального задания, которое используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальными учреждениями и иными некоммерческими организациями муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам.

3. Предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными и автономными учреждениями, в том числе в соответствии с договорами на оказание указанными организациями муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам.

4. Осуществление бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства в форме капитальных вложений в основные средства муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий предусматриваются в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами местной администрации либо в установленном указанным органом порядке решениями главных распорядителей бюджетных средств

Бюджетные инвестиции могут осуществляться в соответствии с концессионными соглашениями.

5. Закупку товаров, работ и услуг для муниципальных нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения

функций казенного учреждения и бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности казенных учреждений), в том числе в целях оказания муниципальных услуг физическим и юридическим лицам.

## II. Социальное обеспечение населения.

Относятся бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения (пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат).

Социальное обеспечение населения может осуществляться посредством принятия публичных нормативных обязательств.

## III. Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными.

Предоставление таких бюджетных инвестиций влечет возникновение права муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов указанных юридических лиц.

## IV. Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением муниципальных, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг.

Субсидии предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

## V. Предоставление межбюджетных трансфертов.

## VI. Обслуживание муниципального долга.

## VII. Исполнение судебных актов по искам к публично-территориальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо их должностных.

Несбалансированность местных бюджетах выражена через их дефицит.

Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Для муниципального образования, где доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 процентов объема собственных доходов, дефицит бюджета не должен превышать 5 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Превышение по данным годового отчета об исполнении местного бюджета установленных ограничений размера дефицита является бюджетным нарушением и влечет применение предусмотренных Бюджетным кодексом мер принуждения.

При принятии муниципального бюджета с дефицитом обязательно утверждаются источники финансирования дефицита бюджета. Такие источники делятся на источники внутреннего и внешнего финансирования дефицита. При этом, для муниципальных бюджетов источники внешнего финансирования дефицитов бюджетов не предусмотрены.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита местных бюджетов включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг в валюте РФ и средствами направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными в валюте РФ кредитами кредитных организаций;
- разница между полученными и погашенными в валюте Российской

Федерации бюджетными кредитами, предоставленными другими бюджетами

- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета в течение соответствующего финансового года;

- иные источники внутреннего (внешнего) финансирования дефицита.

К иным источникам относят:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале в валюте РФ;

- курсовая разница по средствам бюджета;

- объем средств, направляемых на исполнение муниципальных гарантий;

- объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств в валюте РФ;

- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из бюджета другим бюджетам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из бюджета другим бюджетам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации.

## ***2.2. Муниципальные специальные бюджетные фонды***

Наряду с местным бюджетом, являющимся основным фондом финансирования потребностей муниципального образования, органы местного самоуправления вправе создавать иные специальные фонды, имеющие целевой характер.

В соответствии с законодательством России бюджетные фонды создаются не только как централизованные на общие нужды, но и как специальные бюджетные фонды, которые существуют в общей системе каждого бюджета и наряду с ним.

Специализированные фонды муниципального образования создаются на основе действующего бюджетного и муниципального законодательства. Цель создания этих фондов – необходимость стабилизировать экономику публично-правовых образований.

Не смотря на то, что статья 17 Бюджетного Кодекса, определявшая целевой бюджетный фонд как фонд денежных средств, образуемый в соответствии с законодательством Российской Федерации в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по отдельной смете на цели, соответствующие его назначению, утратила силу с 1 января 2008 года, они имеют достаточную правовую основу для существования. Специальные бюджетные фонды планируются, как составная часть особых бюджетных расходов и утверждаются представительными (законодательными) органами в пределах объема соответствующего бюджета и одновременно с ним.

Стоит отметить, что основные подходы к регулированию этой сферы финансовой деятельности в большей степени определены в законодательном и нормативном порядке на федеральном уровне.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ муниципальные фонды межбюджетных трансфертов могут формироваться только в бюджетах

муниципальных районов (фонды финансовой поддержки поселений) и в бюджетах городских округов, имеющих районное деление (фонды финансовой поддержки внутригородских районов)

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) образуют региональный фонд финансовой поддержки поселений (внутригородских районов). А дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов образуют региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением). Они предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания финансовых возможностей по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности.

Законом субъекта РФ, органы местного самоуправления могут быть наделены полномочиями по расчёту и предоставлению дотаций бюджетам поселений (внутригородских районов) за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации. При определении объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности не допускается снижение критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (внутригородских районов) по сравнению со значением критерия, установленным законом субъекта на текущий финансовый год и плановый период.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) из бюджета муниципального района (городского округа, имеющего районное деление) предоставляются поселениям (внутригородским районам), входящим в состав данного муниципального района (городского округа, имеющего районное деление), в соответствии с муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района (городского округа, имеющего районное деление).

Объем дотаций определяется исходя из необходимости достижения критериев выравнивания финансовых возможностей. Размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности определяется для каждого поселения (внутригородского района) исходя из численности жителей.

Резервные фонды как отдельная часть денежных средств бюджета образуется на всех уровнях бюджетной системы. Резервный фонд представляет собой часть средств бюджета, подлежащих обособленному учету, управлению и использованию, которые предназначены для финансирования незапланированных расходов чрезвычайного характера.

По существу такой фонд представляет собой резерв бюджетных ресурсов для обеспечения неотложных расходов, конкретные размеры которого устанавливаются при утверждении местного бюджета. Порядок расходования средств резервных фондов устанавливается нормативными актами органов местного самоуправления<sup>39</sup>. Средства резервных фондов могут использоваться для оказания разовой финансовой поддержки.

Выдаются денежные средства из резервного фонда по целевому назначению, которое определяется решением органа местного самоуправления, принятым в каждом отдельном случае.

В соответствии с Положением «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Томск»», в расходной части бюджета города предусматривается создание следующих резервных фондов администрации Города Томска:

- 1) фонда непредвиденных расходов (далее ФНР);
- 2) фонда предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций<sup>40</sup> (далее ФЧС).

Порядок их использования определен Положениями «О порядке

---

<sup>39</sup>Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 31.07.1998 N 145-ФЗ // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>40</sup>О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Томск» [Электронный ресурс]: Положение Думы города Томска(с изменениями на 8 декабря 2015 года) КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

использования фонда непредвиденных расходов и фонда предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций администрации города Томска».<sup>41</sup>

Средства ФНР используются для финансового обеспечения непредвиденных расходов в целях:

- укрепления материально-технической базы муниципальных учреждений;
- проведения и участия в городских социально-культурных и спортивных мероприятиях, конференциях;
- проведения капитального ремонта объектов муниципальной собственности;
- проведения праздничных мероприятий, приобретения памятных подарков;
- решения иных вопросов, не противоречащих действующему законодательству;

Предоставление бюджетных средств из ФНР осуществляется в форме бюджетных ассигнований на:

- оказание муниципальных услуг, в том числе ассигнования на оплату муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;
  - социальное обеспечение населения;
  - обеспечение выполнения функций казенных учреждений.

На обеспечение реализации муниципальных программ и ведомственных целевых программ средства ФНР не используются.

Средства ФЧС используются для финансового обеспечения следующих мероприятий по проведению аварийно-восстановительных работ при ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций:

---

<sup>41</sup>О дорожном фонде муниципального образования «Город Томск» [Электронный ресурс]: Постановление Администрации г. Томска от 28.12.2007 №880 // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

- проведение поисковых и аварийно-спасательных работ в зоне чрезвычайной ситуации;
- проведение неотложных аварийно-восстановительных работ на объектах жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, энергетики, промышленности, транспорта, связи и сельского хозяйства, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации;
- закупка, выпуск из муниципального материального резерва, доставка и кратковременное хранение материальных ресурсов для первоочередного жизнеобеспечения пострадавших граждан;
- развертывание и содержание временных пунктов проживания и питания для эвакуируемых пострадавших граждан в течение необходимого срока, но не более месяца;
- оказание единовременной материальной помощи пострадавшим гражданам;
- оказание гуманитарной помощи;
- мероприятия по созданию минимально необходимых условий жизнеобеспечения населения в зонах чрезвычайных ситуаций;
- мероприятия по охране окружающей среды при ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- на создание и восполнение резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- на повышение надежности работы потенциально опасных объектов в условиях чрезвычайных ситуаций;
- проведение других мероприятий, направленных на предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций на территории Города Томска.

Предоставление бюджетных средств ФЧС муниципальным казенным учреждениям осуществляется в форме бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг, в том числе ассигнования на оплату муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для

муниципальных нужд. Предоставление бюджетных средств физическим лицам осуществляется в форме бюджетных ассигнований на социальное обеспечение населения.

Еще одной разновидностью специальных бюджетных фондов, создаваемых на муниципальном уровне являются дорожные фонды. Эти фонды являются частью средств местного бюджета, подлежащего использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

Муниципальный дорожный фонд создается отдельным решением представительного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете).

Объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) в размере не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, установленных решением представительного органа муниципального образования от передаваемых из регионального дорожного фонда акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации и иные поступления в местный бюджет, утвержденных решением представительного органа муниципального образования, предусматривающим создание муниципального дорожного фонда. Также к доходам местного дорожного фонда следует отнести плату в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам местного значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов; также штрафы за их неуплату; неустойки убытков муниципального заказчиков, взысканных в связи с нарушением исполнителем условий

муниципального контракта, финансируемых за счет средств дорожного фонда; денежные средства, внесенные участником конкурса или аукциона, проводимых в целях заключения муниципального контракта, финансируемого за счет средств дорожного фонда в случае уклонения участника конкурса. Немаловажным являются доходы дорожного фонда от использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог муниципального значения; доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенный в полосе отвода автомобильных дорог муниципального значения.<sup>42</sup>

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда устанавливается решением представительного органа муниципального образования.

Бюджетные ассигнования муниципального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда в очередном финансовом году.

В соответствии с Положением о дорожном фонде муниципального образования "Город Томск"<sup>43</sup> выделяются следующие расходы на:

- проектирование, строительство, реконструкция автомобильных дорог общего пользования местного значения (в том числе искусственных дорожных сооружений на них);
- капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования местного значения (в том числе искусственных дорожных сооружений на них);
- капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов городского округа;

---

<sup>42</sup> Кузнецов С. С. Понятие дорожных фондов в Российской Федерации. / С. С. Кузнецов. // Правовые проблемы укрепления российской государственности - Томск, 2012. – 134-137 с.

<sup>43</sup>О дорожном фонде муниципального образования «Город Томск» [Электронный ресурс]: Постановление Администрации г. Томска от 28.12.2007 №880 // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

- содержание автомобильных дорог общего пользования местного значения (в том числе искусственных дорожных сооружений на них);
- оформление права собственности на автомобильные дороги местного значения общего пользования и земельные участки под ними;
- выполнение мероприятий по повышению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;
- осуществление иных полномочий органов местного самоуправления.

Специализированные фонды являются одной из гарантий постоянного финансирования отдельных мероприятий или сфер деятельности местного назначения независимо от общих бюджетных расходов.

### ***2.3. Децентрализованные местные финансы.***

Под децентрализованными финансами понимают денежные отношения, опосредующие кругооборот денежных фондов предприятий.<sup>44</sup> С финансово-правовой позиции к децентрализованным финансам муниципального уровня относятся денежные средства муниципальных предприятий и учреждений.

В соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса РФ часть муниципального имущества закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на самостоятельном вещном праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Другая нераспределённая часть муниципального имущества составляет казну соответствующего муниципального образования.

То есть децентрализованные местные финансы - это доходы муниципальных предприятий, организаций, учреждений, часть которых остается в их непосредственном распоряжении и используется ими самостоятельно на производственные и социальные нужды, а часть подлежит перечислению в местные бюджеты.

В целом финансы предприятий являются начальным звеном всей финансовой системы государства, так как они непосредственно связаны с материальным производством. В процессе производства товаров, работ и услуг формируется доход государства, который впоследствии, благодаря финансово-кредитной системе, распределяется и перераспределяется по различным денежным фондам. Сами муниципальные предприятия, являясь частью муниципальной собственности, воплощают в себе ход развития экономики не только в муниципальных образованиях, но и в государстве в целом. Они формируют денежные фонды целевого назначения, используемые для удовлетворения нужд и потребностей работающих. Финансы предприятий обслуживают не только материальное производство и

---

<sup>44</sup> Эриашвили Н.Д. Финансовое право . / Н. Д. Эриашвили, А. М. Никитин . - М., 2007. – 11-15с.

социальную сферу самого предприятия, но используются и для образования государственных и муниципальных бюджетов и других денежных фондов, в том числе фондов пенсионного, медицинского и социального обеспечения.<sup>45</sup>

Государственная Дума 23 апреля 2010 года приняла в третьем окончательном чтении закон, который реформирует сеть бюджетных учреждений в РФ. С 1 января 2011 года вступает в силу (за исключением отдельных положений, вступивших в силу со дня официального опубликования и ряда других положений, вступающих в силу в иные сроки) Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».<sup>46</sup> До этого этапа реформирования нормы Гражданского кодекса РФ выделяли только бюджетные государственные и муниципальные учреждения. Закон вводит новый тип учреждений – казенные и вносит изменения в правовое положение бюджетных и автономных учреждений, повышает самостоятельность и ответственность руководителей муниципальных учреждений и, в конечном счете, повышает качество оказания муниципальных услуг.

Особенности правового положения казенных учреждений установлены обновленной редакцией статьи 161 Бюджетного кодекса РФ. Стоит отметить, что статус казенного учреждения аналогичен статусу ранее существовавших бюджетных учреждений. В частности, финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ и на основании бюджетной сметы.

Казенное учреждение может заниматься приносящей доходы

---

<sup>45</sup> Волович В.Ф. Правовые проблемы укрепления российской государственности. / В.Ф. Волович, - Томск, 2000. – 12 с.

<sup>46</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений. [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ КонсультантПлюсКонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

деятельностью, только которая указана в его учредительном документе. При этом доходы, полученные от такой деятельности, поступают в соответствующий бюджет (п. 4 ст. 298 ГК РФ).<sup>47</sup>

Перечень казенных учреждений не является открытым.

В ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>48</sup> установлены особенности правового положения бюджетных учреждений.

Бюджетное учреждение - это некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет деятельность, которая связана с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его деятельности (должны быть указаны в учредительных документах) в соответствии с муниципальным поручением, от которого учреждение не может отказаться. Финансовое обеспечение деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета.

Сверх установленного муниципального задания и в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного муниципального поручения бюджетное учреждение может выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, (указаны в его учредительном документе) для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Они вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, если это поможет достижению целей, ради которых оно создано (данная цель должна быть указана в учредительных

---

<sup>47</sup> Гражданский Кодекс от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 октября 1994 года // КонсультантПлюс КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

<sup>48</sup> О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : Федерального закона № 7-ФЗ от 12.01.1996 // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

документах).

В соответствии с п. 3 ст. 298 ГК РФ доходы, полученные от приносящей доход деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения.

Имущество бюджетного учреждения принадлежит ему на праве оперативного управления. Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом (должно устанавливаться дополнительно), а также недвижимым имуществом.

Согласно п. 4 ст. 24 ФЗ «О некоммерческих организациях», в интересах достижения целей, предусмотренных уставом, бюджетное учреждение может создавать другие некоммерческие организации и вступать в ассоциации и союзы.

Порядок открытия и ведения лицевых счетов бюджетных учреждений, осуществления операций со средствами бюджетных учреждений, а также обращения на них взыскания установлен статьей 30 Закона № 83-ФЗ.

В Федеральным законом «Об автономных учреждениях»<sup>49</sup> установлено правовое положение автономных учреждений. Закон о некоммерческих организациях к автономным учреждениям не применяется.

В ФЗ № 174-ФЗ дается определение автономного учреждения – это некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных

---

<sup>49</sup> Об автономных учреждениях [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 174-ФЗ от 03.11.2006 (в ред. от 29.12.2015) //КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та

федеральными законами.

Как и бюджетное учреждение, автономное учреждение отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества.

Муниципальное поручение для автономного учреждения устанавливается учредителем в соответствии с видами деятельности, которые закреплены в уставе. Финансовое обеспечение основной деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Автономное учреждение без согласия учредителя не может распоряжаться недвижимым имуществом, а также особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Закон дает право автономному учреждению самостоятельно распоряжаться остальным имуществом и недвижимым имуществом в том числе.

Все доходы данного вида учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено Законом об автономных учреждениях. Собственник имущества автономного учреждения не может претендовать на получение доходов от деятельности и использования это имущества.

После анализа правового статуса бюджетных и автономных учреждений можно сделать вывод, что в отличие от казенных они не могут создаваться для исполнения муниципальных функций. Однако действующее законодательство не содержит критериев, которые помогли бы отделить муниципальные функции от муниципальных услуг и работ. Кроме того, не раскрывает понятия «государственные и муниципальные функции» и

федеральное законодательство. В этой связи невозможно определить правомерность создания автономного и бюджетного учреждения в конкретных сферах.

Изменение правового статуса муниципальных учреждений, заложило основу для увеличения их имущественной самостоятельности. Новый статус учреждений дает свободу и независимость в использовании и распоряжении ресурсами, но в то же время предполагается обязательное выполнение ими муниципального задания. Финансовая свобода не отменяет, а предполагает контроль за качеством предоставления ими услуг.<sup>50</sup>

Термин "казенное предприятие" впервые был использован в Указе Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1003 "О реформе государственных предприятий" (утратил силу). Указом предусматривалось создание казенных заводов (фабрик и хозяйств) на базе ограниченного числа ликвидируемых федеральных государственных предприятий с закреплением за ними всего имущества предприятий. При этом казенное предприятие являлось правопреемником ликвидированного государственного предприятия.<sup>51</sup>

Создание казенных предприятий для России явление не новое. Казенные заводы и фабрики существовали еще в дореволюционной России - они находились, как правило, в ведении различных ведомств (военного, горного, морского и др.). Главным их назначением было удовлетворение государственных требований, и в первую очередь военных, чем и объясняется тот факт, что большинство казенных предприятий было военными и горнометаллургическими. Однако после революционного переворота 1917 года все казенные заводы в России были национализированы Советским государством.<sup>52</sup>

В соответствии с ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных

---

<sup>50</sup> Аванесова Е. Г. Муниципальная реформа в Томской области: от целей к результатам / Е. Г. Аванесова. – Томск, 2013. - 28-32 с.

<sup>51</sup> Глинка В.И. К вопросу о муниципальных унитарных предприятиях / В.И. Глинка, Н.В. Герасименко.// Правовые проблемы установления и взимания местных налогов и сборов: дис. канд. юрид. наук. - М., 2002. – 14-30 с.

<sup>52</sup> Ахметьянова З.А. Казенное предприятие и особенности правового статуса его имущества и статуса его имущества. / З.А. Ахметьянова. - М., 2009. - 298 с.

предприятиях» государственные и муниципальные предприятия создаются в форме унитарных предприятий.<sup>53</sup> Унитарное предприятие – это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Имущество муниципального унитарного предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному образованию. От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Законодательство предусматривает следующие виды муниципального унитарного предприятия:

- 1) унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения - муниципальное предприятие;
- 2) унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления - муниципальное казенное предприятие.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

В соответствии с главой 2 ФЗ N 161-ФЗ учредителем муниципального унитарного предприятия может выступать муниципальное образование.

Муниципальное казенное предприятие учреждается решением органа местного самоуправления, которому в соответствии с актами, определяющими статус этого органа, предоставлено право принятия такого решения.

Собственник имущества муниципального унитарного предприятия принимает решение о создании унитарного предприятия; определяет цели, виды деятельности унитарного предприятия; утверждает устав унитарного

---

<sup>53</sup> О государственных и муниципальных унитарных предприятиях [Электронный ресурс] : Федеральный закон N 161-ФЗ от 14 ноября 2002 г. (в ред. от 23.11.2015) //КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

предприятия; формирует уставный фонд государственного или муниципального предприятия и другие полномочия, перечисленные в ст.20 ФЗ N 161-ФЗ.

Собственник имущества муниципального предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении такого предприятия.

Муниципальное предприятие ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в порядке, в размерах и в сроки, которые определяются Правительством Российской Федерации, уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

Таким образом, главной отличительной особенностью муниципальных предприятий является то, что они владеют, пользуются и распоряжаются имуществом в пределах установленных в законодательстве.

Казенное предприятие в отношении закрепленного за ним имущества действует в соответствии с установленными целями (они закреплены в его уставе), заданиями собственника и назначением имущества, поэтому казенное предприятие распоряжается закрепленным за ним имуществом лишь с согласия собственника этого имущества.

Они могут императивно обозначать и контролировать деятельность созданного ими предприятия, которое даже из благих намерений (имеется в виду увеличение доходности) не может изменить цель и предмет своей деятельности (некое подобие планового хозяйства). При этом надо учитывать, что даже разрешенная собственником сделка, но не укладывающаяся в целевое назначение имущества унитарного муниципального предприятия, может быть признана недействительной.<sup>54</sup>

Муниципальные унитарные предприятия должны производить

---

<sup>54</sup> Глинка В.И. К вопросу о муниципальных унитарных предприятиях. / В.И. Глинка, Н.В. Герасименко.//Правовые проблемы установления и взимания местных налогов и сборов: дис. канд. юрид. наук. - М., 2002. – 1-3 с.

социально-значимые товары, оказывать соответствующие услуги и приносить прибыль от любого разрешенного вида деятельности для последующего перераспределения ее в интересах населения, постольку их деятельность должна быть направлена на удовлетворение интересов населения.

Тенденции, выявленные на основе структурного анализа муниципальных предприятий, функционирующих в городе Томск, показывают усиление роли муниципальных предприятий в тех сферах городской экономики, которые предоставляют общественные блага и услуги (ЖКХ, уборка и благоустройство города, общественный транспорт и связь). Напротив наблюдается снижение роли и значения муниципальных предприятий в тех сферах городской экономики, которые могут быть доверены рынку (в большей степени, торговля и общественное питание, в меньшей степени, бытовое обслуживание населения, фармацевтика).

### 3. Основные направления совершенствования местных финансов

Муниципальные финансы как одно из главных составляющих звеньев финансовой системы государства необходимы для реализации органами местного самоуправления своих задач и функций по жизнеобеспечению местного населения. Изменения, произошедшие в России за последнее время, обострили интерес к осмыслению природы местного самоуправления, его роли на федеральном уровне. И это не случайно. Развитие местного самоуправления необходимо для построения сбалансированного территориального управления и формирования правового государства. Местное самоуправление, реализуя властные полномочия, стимулирует повышение деловой активности населения муниципального образования и посредством местных финансовых ресурсов способствует эффективному функционированию экономики государства. Но в то же время, финансовое обеспечение местного самоуправления еще не стабилизировалось, не сформировалось окончательно и оставляет желать лучшего.

Современная практика межбюджетных отношений и опыт организации местного самоуправления показывают слабость указанных позиций, которая серьезно отражается на функционировании низового звена публично-правовых образований.

Особую актуальность в организации и осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации приобретают проблемы, касающиеся форм и методов финансового обеспечения муниципальных образований. Об этом свидетельствует законодательство, касающееся местного самоуправления.<sup>55</sup>

Органы местного самоуправления несут расходы, касающиеся жизнеобеспечения населения, а от этого уже зависит качество жизни людей и развитие потенциала местного сообщества в целом.

---

<sup>55</sup> Васина О.В. Развитие финансового обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации / О.В. Васина. - М., 2008. – 2-4 с.

Решение возложенных на муниципальный уровень задач упирается в его финансовое обеспечение.<sup>56</sup>

Одной из основных проблем является противоречивость федерального и регионального законодательства по вопросам местных финансов, а нужные положения, которые в них закреплены, не всегда находят реализацию в реальности. Чаще всего они остаются лишь декларативными постулатами, что не помогает в становлении и развитии местных финансов как самостоятельного звена бюджетной системы и муниципальных образований в целом. Поэтому необходимо совершенствовать законодательную деятельность государства и обеспечить качественную организацию нормотворческого процесса на местном уровне.

Основные направления реализации данной задачи видятся в следующем:

Подготовка и принятие федерального и территориального законодательства по организации местного самоуправления и его материально-финансовой базы в соответствии с целевыми программами и планами законодательной деятельности, согласованными с Советом по местному управлению в Российской Федерации. Программы и планы должны быть нацелены на реальное осуществление реформ местного самоуправления и единство взаимодействия всех уровней власти по их правовому обеспечению.

Приведение всей нормативно-правовой базы по местному самоуправлению в единую, по возможности кодифицированную систему, исключая противоречия, пробелы и иные недостатки.

Изменение всех нормативных требований в соответствии со сложившимися экономическими условиями на современном этапе.

Усиление контрольно-надзорной деятельности государства по организации нормотворческого процесса в регионах, проведение

---

<sup>56</sup> Бабун Р. В. Финансовое обеспечение местного самоуправления на современном этапе. / Р. В. Бабун, В. В. Казаков. – Томск, 2009. – 149-154 с.

независимых экспертиз законопроектов субъектов Федерации с целью повышения эффективности реформ местного самоуправления и финансового обеспечения принимаемых решений, а также контроль за самой деятельностью органов местного самоуправления по соблюдению законодательства.

Формирование бюджетного, налогового и иного финансового законодательства с учетом повсеместного укрепления материально-технической базы местного самоуправления

Усиление со стороны органов государственной власти аналитической, научно-методологической работы, улучшение информационной базы, разработка модельных актов для повышения уровня местного нормотворчества и единства в правовом регулировании экономических отношений на местах.

Обеспечение необходимых материальных условий, стимулов и правовых гарантий для повсеместного выполнения конституционных принципов, а именно: законности, федерализма, единства экономического пространства и демократических начал в реформировании, местного самоуправления и его материально-финансовой основы.<sup>57</sup>

Для оздоровления местных финансов на современном этапе уже недостаточно только законодательного обновления. Нужно не забывать в каких экономических условиях уже долгое время находится Российская Федерация. На всех уровнях власти идет поиск путей минимизации финансового кризиса, который ухудшает состояние бюджетов. Сложившаяся ситуация потребовала принятия эффективных мер, направленные на оптимизацию расходов, экономию бюджетных средств.

В настоящее время главное направление бюджетной политики любого муниципального образования заключается в обеспечении стабильного функционирования наиболее приоритетных и социально значимых для его

---

<sup>57</sup> Кузнецов, С. С. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. /С. С. Кузнецов, В. М. Зуев. – Томск, 2011. – 18 с.

жизнедеятельности направлений. Для этого органы муниципального образования ведут работу по реализации мер, которые направлены на решение двух задач:

1) на укрепление доходной базы местных финансов (увеличение налоговых и неналоговых доходов бюджета, повышению доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности);

2) на обеспечение режима экономии бюджетных средств.<sup>58</sup>

Для решения проблемы недостатка финансовых ресурсов муниципальных образований нужно эффективно управлять доходами, сокращать неэффективные доходы, улучшить политику контроля и администрирования доходных источников.

Учитывая, что налоговые доходы составляют значительную долю в доходной части местных бюджетов, повышение эффективности налогового администрирования на местах должно быть максимальным. Для этого администраторам доходов необходимо повышать собираемость налогов, снижать задолженность по их уплате и в полном объеме обеспечивать исполнение налогоплательщиками своих обязательств.<sup>59</sup>

По мнению Зуева В.М.<sup>60</sup> перспективы совершенствования финансовой базы муниципальных образований представляются по ряду направлений. Во-первых, в организации бюджетного устройства, бюджетно-налоговой политики. Стержневым подходом должно явиться то, что местные бюджеты в бюджетной системе России являются не просто низовым звеном, а ее фундаментом. Назрела необходимость приведения всей нормативно-правовой базы по финансам местного самоуправления в единую, по возможности, кодифицированную систему, исключая противоречия, пробелы и иные недостатки в нормотворчестве.

Экономическое благополучие и финансовые ресурсы любого

---

<sup>58</sup>Казаков В. В. Бюджетная политика муниципалитета в условиях финансового кризиса. / В. В. Казаков. // Вестник Томского государственного университета. – Томск, 2011. - 142-144 с.

<sup>59</sup>Казаков В. В. К вопросу о сбалансированности местных бюджетов в условиях финансового кризиса. / В. В. Казаков. // Правовые проблемы укрепления российской государственности - Томск, 2010. - 170-171 с.

<sup>60</sup>Зуев В. М. Перспективы совершенствования местных финансов. / В. М. Зуев, М. М. Журавлева. // Правовые проблемы укрепления российской государственности – Томск, 2011. - 144-146 с.

муниципального образования напрямую зависят от состояния местного хозяйства и рационального использования муниципальной собственности.

При этом важно создать условия для развития инициативы и заинтересованности органов местного самоуправления в совершенствовании налогооблагаемой базы, укреплении хозяйственных связей с источниками доходов и в качественном сборе налоговых и неналоговых платежей. Главное воздействие – это стимулирующее воздействие, которое полностью исключало бы иждивенческие настроения при получении финансовой помощи сверху. Это, например, механизмы поощрения за прирост налогового потенциала, за модернизацию местного производства, развитие инвестиционной и инновационной деятельности.

Первостепенные задачи качественной организации финансовых основ местного самоуправления видятся:

- в законодательном определении и наполнении экономическим содержанием бюджетных прав муниципальных образований;
- в совершенствовании налогооблагаемой базы, укреплении хозяйственных связей с источниками доходов и в качественном сборе налогов и неналоговых платежей;
- в модернизации механизма расчета минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечивающего оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала муниципалитетов, снижения уровня их дотационности;
- в развитии местного хозяйства и рациональном использовании муниципальной собственности;
- в усилении со стороны органов государственной власти аналитической, научно-методологической работы, улучшении информационной базы, в разработке модельных (типовых) актов для повышения уровня местного нормотворчества.

Также для совершенствования материально-финансовой базы местного самоуправления необходимо повысить роль органов местного самоуправления в создании собственной материально-финансовой базы. Нужно обеспечить качество и своевременность бюджетного планирования, исполнительской дисциплины и эффективного финансового контроля; развивать и увеличивать объёмы муниципальной собственности.

Также необходимо повысить профессиональные качества, компетентность, в правовых, депутатских корпусах, исполнительного аппарата, их ответственность за принятые решения.

Достигнуть рентабельности работы жилищно-коммунального хозяйства как основы жизнеобеспечения местного населения.

Эффективно использовать рычаги, такие как заимствования, управление муниципальным долгом, привлечение инвестиций и формирование инвестиционных фондов, объединение средств экономических субъектов территорий.

При комплексном использовании всех указанных механизмов, а также приоритет местного прогнозирования и разработка целевых программ, несомненно, усовершенствуют и наилучшим образом скажутся на развитии материально-финансовой базы местного самоуправления.

По мнению Р.В. Бабуна, В.В. Казакова<sup>61</sup> поиск новых путей совершенствования местных финансов действительно нужен. Необходима такая новая концепция финансового обеспечения, которая бы имела системный характер и в которой были бы определены основные цели, принципы и каналы осуществления финансирования муниципального образования. Одним из механизмов, способных упорядочить систему финансирования муниципальных образований является отдельный подход к финансированию текущих и капитальных расходов местных бюджетов. Это нужно для того, что бы при финансировании «из общего котла» по принципу

---

<sup>61</sup>Бабун Р. В. Финансовое обеспечение местного самоуправления на современном этапе. / Р. В. Бабун, В. В. Казаков. – Томск, 2009. – 149-154 с.

единства кассы, муниципальные образования не жертвовали капитальными расходами в пользу обеспечения текущих необходимых нужд и тем самым не лишались денежных средств, которые могли пойти на развитие.

Финансовое обеспечение текущих расходных обязательств местных бюджетов предлагается решать только благодаря постоянным и подлежащим нормированию источникам доходов: налоговых доходов местных бюджетов, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, не привязанных к конкретным расходным обязательствам. Сюда могут быть добавлены некоторые стабильно выплачиваемые местным бюджетам субсидии, например субсидии выплачиваемые на содержание детских садов муниципального образования.

Проблема поиска целевых средств для развития и совершенствования, поиск средств для инвестиций должна решаться за счет иных, никак независимых от основных, включая неналоговые доходы местных бюджетов.

Эту проблему следует разделить на три составляющих:

- а) формирование основной налоговой базы местных бюджетов на федеральном уровне;
- б) закрепление возможности самих муниципалитетов по наращиванию доходной базы;
- в) совершенствование механизмов налогового и бюджетного регулирования, осуществляемых на уровне субъектов РФ.

О первой составляющей было сказано выше. Так, Р.В. Бабун и В.В. Казаков говорят, что особых надежд на передачу органам местного самоуправления дополнительных налоговых источников нет, но пытаться нужно.

Решение второй проблемы по наращиванию собственной налоговой базы (земельный налог и налог на имущество физических лиц) к сожалению, мало возможна.

Усилия органов местного самоуправления могут быть направлены на следующие меры:

– по земельному налогу: скорейшее завершение межевания и кадастровой оценки земельных участков, установление их рыночной стоимости для целей налогообложения через систему поправочных коэффициентов, улучшение собираемости налога. Наиболее затратными являются единовременные расходы на межевание, и здесь требуется разовая финансовая поддержка как федерального центра, так и субъектов РФ;

– по налогу на имущество физических лиц: проведение инвентаризации имущества физических лиц, установление его реальной рыночной цены для целей налогообложения и побуждение застройщиков к оформлению прав собственности на фактически завершенное индивидуальное жилищное, дачное, гаражное и другое строительство. Работа эта трудоемкая и дорогостоящая, но здесь скрыты немалые резервы. Крайне необходимо установление на федеральном уровне строгого порядка обязательной постановки на налоговый учет имущества физических лиц по объектам незавершенного строительства по истечению нормативных сроков их ввода в эксплуатацию.

Существенный рост поступлений от местных налогов может быть достигнут при передаче их администрирования на муниципальный уровень, например в качестве государственных полномочий. Известно, что для федеральных налоговых органов местные налоги составляют лишь малую долю общей налоговой массы, их интерес к увеличению сбора местных налогов невелик, а организация этой работы требует значительных усилий.

Некоторые основные рычаги и механизмы, определяющие величину текущих доходов местных бюджетов, находятся в руках субъектов РФ. Так, руководство Минфина неоднократно заявляло, что существующее негативное финансовое положение муниципальных образований, зависит не только от федерального центра, но и от политики субъектов РФ.

Предусматривается, что федеральный бюджет должен оказывать дополнительную финансовую поддержку бюджетам субъектов РФ в расчете на то, что часть этих средств будет перенаправлена в местные. В части бюджетного регулирования Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ предусматривают модель межбюджетных отношений в субъекте РФ, которая переводит этот процесс в четкие правовые рамки и на порядок снижает возможности субъективных решений.

Р.В. Бабун, В.В. Казаков также отмечают, что для того что бы улучшить финансовую обеспеченность местного самоуправления должны быть внесены изменения как в федеральное законодательство, так и в законодательство субъектов РФ направленные в первую очередь на закрепление инвестиционной доли в доходах местных бюджетов. В свою очередь, органы местного самоуправления должны сосредоточить свои усилия на повышении эффективности управления муниципальными финансами.

Для улучшения финансовой обеспеченности муниципальных образований представляется целесообразным внести изменения в бюджетное и налоговое законодательство, предусматривающие:

- увеличение доли налога на доходы физических лиц, закрепленной на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований;
- увеличение размера налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в бюджеты субъектов РФ (при условии зачисления части дополнительных налоговых поступлений в местные бюджеты);
- совершенствование законодательного регулирования взимания налога на имущество физических лиц в части включения в состав объектов налогообложения объектов незавершенного строительства.

Для совершенствования местных финансов муниципальных образований, как основы жизнеобеспечения населения, необходимо укрепить их налоговые доходы.

Местные налоговые платежи не являются фундаментом самостоятельности муниципальных бюджетов, поскольку их доля в доходной части бюджетов незначительна и не может покрыть даже половину муниципальных расходов. Поэтому справедливой представляется точка зрения Н.В Герасименко, что с целью обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления по установлению и взиманию налогов и сборов в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 132 и ст. 133 Конституции РФ целесообразно дополнить ст. 15 ч. 1 НК РФ, увеличив общее количество местных налогов и сборов.<sup>62</sup>

Кроме того, необходимо разработать Федеральный закон о местном налогообложении. Налоговым кодексом РФ должны регулироваться общие вопросы налогообложения на муниципальном уровне, а Федеральный закон о местном налогообложении должен содержать четко проработанный механизм исчисления и уплаты местных налогов и сборов и предусматривать исчерпывающий перечень прав и обязанностей представительных органов местного самоуправления по установлению и взиманию местных налогов и сборов.<sup>63</sup>

Шамарова Г.М.<sup>64</sup> справедливо отмечает, что одним из слабых мест местного самоуправления, которое тоже влияет на его финансовую основу - это кадровое обеспечение. Муниципальная служба заметно отличается от других профессий, потому что она является публичной и реализует исполнение полномочий органов местного самоуправления. Служащие имеют властные полномочия, а деятельность их заключается в управлении и

---

<sup>62</sup>Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере. / Н.В. Герасименко. // Право и экономика.– М., 2000. – 7 с.

<sup>63</sup>Молчанова Е. В. Некоторые проблемы совершенствования налоговых доходов муниципальных бюджетов. / Е. В. Молчанова, С. Е. Тюрин. // Российское правоведение : трибуна молодого ученого. - Томск, 2013. – 48-49 с.

<sup>64</sup>Шамарова Г.М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров органов местного самоуправления. / Г.М. Шамарова. // Экономический анализ :теория и практика. – М., 2009. - 3 с.

предоставлении муниципальных услуг. Автор говорит о некомпетентности муниципальных служащих, о плохой профессиональной подготовке, не готовности эффективно работать, вследствие чего происходит множество ошибок и недочетов, приводящих не только к материальным потерям, но и к изменению морально-психологического климата населения.

В связи с этим, муниципальным служащим, дабы уровень их компетентности соответствовал занимаемым должностям, нужно регулярно проходить обучение по программам дополнительного последиplomного образования. Особенно актуальным это является для лиц, занимающих руководящие посты или претендующих на карьерное повышение. Для муниципальных служащих необходима модификация знаний и обновление их навыков в соответствии с требованиями к занимаемой ими должности и необходимостью овладения ими новейшими методами разрешения служебных задач.

Некоторые существующие на практике проблемы являются общими для государства, то есть они характерны и для муниципальных образований. Так, коррупция стала одной из главных проблем на пути развития, совершенствования местного самоуправления. Коррупция - это прямое следствие ограничения экономических свобод. Благодаря взятке можно преодолеть любой административный барьер. Чем выше барьер - тем больше взяток и чиновников, их берущих.<sup>65</sup> Должностные преступления и коррупция, взяточничество и присвоение муниципального имущества и местных финансов, утечка огромного количества денежных средств к определенной группе чиновников – это издержки плохого регулирования, организации муниципальной собственности. Что бы решить эту проблему необходимо предпринять следующие меры: четко разграничить функции по предоставлению услуг, принятию решений, их реализации, контролю за их реализацией между соответствующими муниципальными структурами;

---

<sup>65</sup> России надо быть сильной и конкурентно способной [Электронный ресурс]: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета от 19.04.2002 №71 // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.

информационная поддержка антикоррупционных мер, публикация соответствующих материалов, доступно изложенных в наиболее доступных для населения источниках; обеспечение доступа любого гражданина к необходимой для его деятельности и не являющейся секретной административной информации; формирование положительного образа российского чиновника и муниципальной службы, повышение престижа этой работы; активное привлечение общественных организаций, средств массовой информации, ассоциаций журналистов, профсоюзов, аналитических центров к освещению деятельности органов местного самоуправления.

В рамках правовых мер необходимо четко реализовать работу с текущим законодательством по приведению его в соответствие с нормами антикоррупционной политики. Правовые меры противодействия коррупции должны предполагать следующее: противодействие коррупции должно состоять в совершенствовании экономического законодательства и законодательства о муниципальной службе; ориентация законодательства на борьбу, главным образом, с коррупцией, а не с коррупционерами; уменьшение диспозитивных норм законодательства в целях уменьшения у чиновников возможности выбора вариантов поведения и др..

По мнению Кузнецова С.С. и Зуева В.М. социальная ответственность должна стать основой деятельности чиновников, они должны всегда помнить, что источником благополучия и развития Российской Федерации является население. Органы местного самоуправления должны оцениваться населением с позиции управленческого профессионализма. А именно, что муниципальные служащие готовы сделать для улучшения местного хозяйства и не является ли их деятельность только видимостью. Не решают ли их должностные лица собственные меркантильные интересы за счет скудных муниципальных ресурсов.

Мустафиева Е.Ф.<sup>66</sup> выделяет следующие пути совершенствования местных финансов:

---

<sup>66</sup>Мустафиева Е.Ф. Совершенствование региональной и муниципальной финансовой системы. / Е.Ф.

1. Реформирование бюджетного процесса и бюджетной системы. Разработка, регулярное обновление и применение в бюджетном процессе среднесрочных прогнозов доходов, расходов и источников финансирования.  
Разработка и применение в бюджетном процессе системы планирования капитальных вложений на основе принципа разделения текущих и капитальных расходов. Внедрение практики систематических публикаций в доступной для населения форме данных о ходе исполнения бюджета.
2. Совершенствование системы межбюджетных отношений. Разработка и утверждение в законодательном порядке методики распределения, с учетом выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности и стимулирования по отдельным показателям.
3. Разработка новой политики в области доходов и расходов муниципального образования.
4. Совершенствование системы управления муниципальным имуществом.
5. Финансовый контроль, аудит и повышение прозрачности муниципальных финансов. Совершенствование системы финансового контроля: совершенствование методик финансового контроля; согласование планов проведения проверок использования бюджетных средств; выработка рекомендаций по устранению недостатков и повышению эффективности использования бюджетных средств, а также доходов от использования муниципального имущества.
6. Совершенствование системы найма и оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, повышение квалификации работников органов местного самоуправления. Организация

постоянно действующей системы обучения, переобучения, повышения квалификации и периодической аттестации работников.

Стоит отметить, что экономическое благополучие муниципального образования напрямую зависит от развития местного хозяйства и рационального использования муниципальной собственности. В качестве примера можно привести неналоговые доходы, которые в основном формируются за счёт поступлений от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. Ключевым здесь является то, что производит местное хозяйство, в каком объеме, качестве, насколько доходна и в чьих интересах используется муниципальная собственность. Поэтому, наряду с совершенствованием законодательства по распределению собственности, полномочий и финансов, напрямую встаёт вопрос о необходимости профессионального управления местной экономикой, которая крайне уязвима для внешних рыночных сил.

Комплексное использование всех указанных механизмов, а также приоритет местного прогнозирования и разработка целевых программ, несомненно, усовершенствуют и наилучшим образом скажутся на развитии материально-финансовой базы местного самоуправления.

## **Заключение**

Правовые основы муниципальных финансов – совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований.

Финансово-экономические основы, обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. Этот вывод можно сделать обратившись к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который свидетельствует о значительном изменении в содержании экономической основы местного самоуправления.

Укрепление и развитие финансово-экономических основ местного самоуправления оказывают влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом. Но при этом следует учитывать, что финансовая и экономическая самостоятельность муниципальных образований во многом обусловлена состоянием экономики нашего общества, его финансов.

Каждое муниципальное образование имеет свой собственный бюджет, необходимый для реализации полномочий органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Местный бюджет- это фонд по отношению к которому все иные фонды являются вспомогательными или зависят от него. Главным назначением является решение вопросов местного значения или выполнения задач, функций местного самоуправления.

Наряду с местным бюджетом, органы местного самоуправления вправе создавать иные специальные фонды, имеющие целевой характер. В соответствии с законодательством России бюджетные фонды создаются не только как централизованные на общие нужды, но и как специальные

бюджетные фонды, которые существуют в общей системе каждого бюджета и наряду с ним.

Также на муниципальном уровне существует децентрализованные финансы. Под которыми понимаются денежные отношения, опосредующие кругооборот денежных фондов предприятий. С финансово-правовой позиции к децентрализованным финансам муниципального уровня относятся денежные средства муниципальных предприятий учреждений. Часть муниципального имущества закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями на самостоятельном вещном праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Другая нераспределённая часть муниципального имущества составляет казну соответствующего муниципального образования. То есть это доходы муниципальных предприятий, организаций, учреждений, часть которых остается в их непосредственном распоряжении и используется ими самостоятельно на производственные и социальные нужды, а часть подлежит перечислению в местные бюджеты.

Развитие местного самоуправления необходимо для построения сбалансированного территориального управления и формирования правового государства. Местное самоуправление, реализуя властные полномочия, стимулирует повышение деловой активности населения муниципального образования и посредством местных финансовых ресурсов способствует эффективному функционированию экономики государства. Но в то же время, финансовое обеспечение местного самоуправления еще не стабилизировалось, не сформировалось окончательно и оставляет желать лучшего.

Главными задачами качественной организации правовых основ местных финансов видятся:

- в законодательном определении и наполнении экономическим содержанием бюджетных прав муниципальных образований;

- в совершенствовании налогооблагаемой базы, укреплении хозяйственных связей с источниками доходов и в качественном сборе налогов и неналоговых платежей.
- в модернизации механизма расчета минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечивающего оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала муниципалитетов, снижения уровня их дотационности;
- в развитии местного хозяйства и рациональном использовании муниципальной собственности;
- в усилении со стороны органов государственной власти аналитической, научно-методологической работы, улучшении информационной базы, в разработке модельных (типовых) актов для повышения уровня местного нормотворчества.<sup>67</sup>

При решении всех указанных задач, а также с учетом приоритета местного прогнозирования и разработка целевых программ, несомненно, усовершенствуют и наилучшим образом скажутся на развитии материально-финансовой базы местного самоуправления.

---

<sup>67</sup>Зуев В. М. Перспективы совершенствования местных финансов. / В. М. Зуев, М. М. Журавлева. // Правовые проблемы укрепления российской государственности – Томск, 2011. - 144-146 с.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
2. Европейская хартия местного самоуправления [Электронный ресурс] : ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая [Электронный ресурс] : от 30.11.1994 №51-ФЗ принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 октября 1994 г. // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 31.07.1998 N 145-ФЗ // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный Закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2015. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
6. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 25.09.1997 N 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф.

- Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
7. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления [Электронный ресурс] : Закон РФ N 4807-1 от 15.04.1993// КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
  8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений. [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ КонсультантПлюсКонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
  9. Об автономных учреждениях [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 174-ФЗ от 03.11.2006 (в ред. от 29.12.2015) //КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та
  - 10.О государственных и муниципальных унитарных предприятиях [Электронный ресурс] : Федеральный закон N 161-ФЗ от 14 ноября 2002 г. (в ред. от 23.11.2015) //КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
  11. О некоммерческих организациях [Электронный ресурс] : Федерального закона № 7-ФЗ от 12.01.1996 // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
  - 12.О собственности в РСФСР N 443-1 [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 24.12.1990 (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994) //КонсультантПлюс :

- справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
- 13.О местном самоуправлении в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон РФ N 1550-1 от 06.07.1991 (ред. от 03.12.2008) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
- 14.Об основах налоговой системы в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
- 15.Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 10.10.1991 N 1734-1 (ред. от 31.07.1995, с изм. от 10.07.1996) //КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
- 16.Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
- 17.О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 года // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
- 18.России надо быть сильной и конкурентно способной [Электронный ресурс]: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета от 19.04.2002 №71 // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
- 19.О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на

- федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краёв, областей, автономных области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность [Электронный ресурс] : Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
20. Устав г. Томска [Электронный ресурс]: принят решение Думы города Томска от 04.05.2010 г. (с изменениями на 6 октября 2015 года) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
21. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Томск» [Электронный ресурс]: Положение Думы города Томска (с изменениями на 8 декабря 2015 года) // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
22. О дорожном фонде муниципального образования «Город Томск» [Электронный ресурс]: Постановление Администрации г. Томска от 28.12.2007 №880 // КонсультантПлюс : справ.правовая система. Версия Проф. Электрон.дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
23. Аванесова Е. Г. Муниципальная реформа в Томской области: от целей к результатам / Е. Г. Аванесова. – Томск, 2013. – 32 с.
24. Атамась Е.В., Финансы местного самоуправления. / Е.В. Атамась, Беляева Е.А. – М., 1997, № 11. – 288 с.
25. Алпатов А.Ю. Финансово правовые основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. / А.Ю. Алпатов. // Конституционное и муниципальное право. – М., 2009 №9. – 39 с.
26. Ахметьянова З.А. Казенное предприятие и особенности правового статуса

- его имущества и статуса его имущества. / З.А. Ахметьянова. - М., 2009. - 12 с.
- 27.Бабун Р. В. Финансовое обеспечение местного самоуправления на современном этапе. / Р. В. Бабун, В. В. Казаков. – Томск, 2009. – 154 с.
- 28.Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. / Н.С. Бондарь. – М., 2008. – 202 с.
- 29.Васина О.В. Развитие финансового обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации / О.В. Васина. - М., 2008.– 24 с.
- 30.Волович В.Ф. Правовые проблемы укрепления российской государственности. / В.Ф. Волович, - Томск , 2000. – 23 с.
- 31.Воронин Л.Г. Основы управления муниципальным хозяйством. / Л.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н Широков. - М., 1998. – 122 с.
- 32.Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере. / Н.В. Герасименко. // Право и экономика.– М., 2000. – 13 с.
- 33.Глинка В.И. К вопросу о муниципальных унитарных предприятиях. / В.И. Глинка, Н.В. Герасименко. // Правовые проблемы установления и взимания местных налогов и сборов: дис. канд. юрид. наук. - М., 2002. – 18 с.
- 34.Годме П.М. Финансовое право./ П.М. Годме.- М., 1978. – 418 с.
- 35.Зуев В. М. Перспективы совершенствования местных финансов. / В. М. Зуев , М. М. Журавлева. // Правовые проблемы укрепления российской государственности – Томск , 2011. – 146 с.
- 36.Зуев В.М., Кузнецов С.С. Правовые основы финансов местных образований в Российской Федерации. / В.М. Зуев, С.С. Кузнецов – Томск, 2011. - 216 с.
- 37.Казаков В. В. Бюджетная политика муниципалитета в условиях финансового кризиса. / В. В. Казаков. // Вестник Томского государственного университета. – Томск , 2011. – 144 с.
- 38.Казаков В. В. К вопросу о сбалансированности местных бюджетов в условиях финансового кризиса. / В. В. Казаков. // Правовые проблемы укрепления российской государственности - Томск, 2010. – 171 с.

- 39.Костюков А.Н. Дискуссионные вопросы предмета и системы российского финансового права. / А.Н. Костюков. – Омск, 2002. – 34 с.
- 40.Кузнецов С. С. Понятие дорожных фондов в Российской Федерации. / С. С. Кузнецов. // Правовые проблемы укрепления российской государственности - Томск, 2012. – 137 с.
- 41.Кузнецов, С. С. Финансовые основы местного самоуправления в Российской Федерации. /С. С. Кузнецов ,В. М. Зуев. //Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.– Томск, 2011. – 228 с.
- 42.Марченко М.Н. Теория государства и права./ М.Н. Марченко. - М., 2008. – 640 с.
- 43.Молчанова Е. В. Некоторые проблемы совершенствования налоговых доходов муниципальных бюджетов. / Е. В. Молчанова, С. Е. Тюрин. // Российское правоведение : трибуна молодого ученого. - Томск, 2013. –49 с.
- 44.Мустафиева Е.Ф Совершенствование региональной и муниципальной финансовой системы. / Е.Ф Мустафиева. – М., 2009. – 56 с.
- 45.Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России и проблемы развития конституционно- правовой модели. / Н.Л. Пешин. - М., 2007. – 461 с.
- 46.Попов Ю.Е. Право муниципальной собственности (цивилистические и социальные аспекты). / Ю.Е. Попов, В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, А.В. Шуман. - М. ,2009. – 166 с.
- 47.Рубан В.А. Финансовые проблемы местного самоуправления. / В.А. Рубан. // Государственная власть и местное самоуправление в России. - М., 1998. – 138 с.
- 48.Тимофеев Н.С. Местное хозяйство и его роль в развитии местного самоуправления. / Н.С. Тимофеев. // Конституционное и муниципальное право. – М., 2010. – 54 с.
- 49.Чердакова Л.А. Теоретико-правовые основы муниципальной собственности. / Л.А. Чердакова. // Конституционное и муниципальное право. – М., 2009. – 34 с.

с.

- 50.Шамарова Г.М. Комплексная оценка профессиональной компетентности кадров органов местного самоуправления. / Г.М. Шамарова. // Экономический анализ :теория и практика. – М., 2009. - 23 с.
- 51.Эриашвили Н.Д. Финансовое право . / Н. Д. Эриашвили, А. М. Никитин . - М., 2007. – 572 с.