

*На правах рукописи*

**ПЕТРОВА Инга Вадимовна**

**БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
ПО ФОРМИРОВАНИЮ ДОХОДОВ  
МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

*12.00.14 – административное право; финансовое право;  
информационное право*

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов – 2008

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении  
высшего профессионального образования  
«Саратовская государственная академия права»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Химичева Нина Ивановна**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Запольский Сергей Васильевич**

кандидат юридических наук, доцент  
**Бочкарева Екатерина Александровна**

**Ведущая организация:** ФГОУ ВПО «Саратовский юридический  
институт МВД России»

Защита состоится 16 декабря 2008 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2008 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, доцент

И.С. Морозова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Современный этап реформы местного самоуправления связан с реализацией важнейшей задачи формирования на местном уровне реального, полноценного института публичной власти на основе практического воплощения идеи местного самоуправления. Необходимость приближения местного самоуправления к населению коррелируется с изменениями формы организации системы муниципальных образований, компетенции местного самоуправления, установлением государственных гарантий, наделением муниципальных образований определенным объемом доходных источников. Новые подходы нашли отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Столь масштабные преобразования потребовали внесения существенных изменений в бюджетное законодательство, изменились система и содержание соответствующих бюджетных правоотношений.

Несмотря на совершенствование бюджетного механизма, органы местного самоуправления не имеют достаточного объёма прав по формированию доходов местных бюджетов, расходы местных бюджетов неадекватны составу местных налогов, имеют место не обеспеченные финансовыми ресурсами государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям. Остаётся актуальной проблема чрезмерного государственного регулирования доходов местных бюджетов. В настоящее время размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, значительно ниже их реальных потребностей. Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые относятся к местным налогам, не являются определяющими в структуре системы местных доходов. В большинстве муниципальных образований, особенно со слабой налоговой базой, местные бюджеты будут формироваться в основном за счет межбюджетных трансфертов, что в первую очередь негативно отразится на самостоятельности местных бюджетов, декларированной Конституцией РФ и Бюджетным кодексом РФ. Механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности, закрепленные

бюджетным законодательством, не позволяют говорить о самостоятельности местных бюджетов.

Местное самоуправление, конечно, не должно превратиться в пародию на народное самоуправление, когда всех его финансовых источников недостаточно, чтобы обеспечить содержание аппарата управления. Очевидно, что местное самоуправление должно быть в полной мере самообеспеченным для выполнения всех функций, закрепленных за ним в соответствии с действующими правилами<sup>1</sup>.

В связи с этим существует острая потребность в научном осмыслении упомянутых процессов, анализе действующей системы правового регулирования формирования доходов местных бюджетов, выявлении путей совершенствования правовых основ бюджетных правоотношений муниципальных образований.

Значимость такого исследования обусловлена сложным и несовершенным механизмом формирования доходов местных бюджетов, проявляющимся в межбюджетных отношениях между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, во внутримunicipальных и межмunicipальных бюджетных правоотношениях, при предоставлении межбюджетных трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Не найден и оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала муниципалитетов, не решены проблемы снижения уровня дотационности, повышения ответственности за принимаемые на местах финансовые решения<sup>2</sup>.

В этой связи особую актуальность приобретает всестороннее изучение правоотношений муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов, анализ правового режима их практической реализации, путей их оптимизации, а также направлений совершенствования правового регулирования поступления доходов в бюджеты муниципальных образований,

---

<sup>1</sup> См.: Полный текст выступления Дмитрия Медведева на II Гражданском форуме [http:// www.regnum.ru](http://www.regnum.ru) (22.01.2008).

<sup>2</sup> См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008 – 2010 годах» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2007. № 7.

отвечающего современным потребностям Российского государства и перспективам его развития.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью настоящего диссертационного исследования является комплексное изучение правового регулирования доходов бюджетов муниципальных образований и возникающих в связи с этим правоотношений, основанное на теоретических положениях, нормах федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, правовых актах муниципальных образований и правоприменительной практике. Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих задач:

- выявление сущности понятий «местный бюджет», «доходы местных бюджетов» и формулирование их содержания;
- классификация бюджетных правоотношений муниципальных образований при формировании доходов местных бюджетов, определение их юридической природы и установление индивидуально-определённых признаков;
- изучение структуры финансово-правового законодательства, направленное на выявление особенностей источников доходов, порядка аккумулирования и поступления средств в местные бюджеты, совершенствование правового регулирования формирования доходов бюджетов муниципальных образований;
- выявление и анализ основных теоретических и практических проблем, связанных с формированием доходов местных бюджетов, определение закономерностей социально-правовых процессов в этой области финансовой деятельности;
- обобщение и анализ содержания основных принципов построения бюджетных правоотношений муниципальных образований при формировании доходов местных бюджетов;
- рассмотрение порядка формирования доходов бюджетов муниципальных образований в результате межбюджетных отношений;
- изучение особенностей формирования местных бюджетов за счет межбюджетных трансфертов;

- рассмотрение мер принуждения за нарушение норм бюджетного законодательства в сфере доходов местных бюджетов;
- доктринальное обоснование понятий «внутримуниципальные бюджетные правоотношения по формированию доходов местных бюджетов» и «межмуниципальные бюджетные правоотношения по формированию доходов местных бюджетов»;
- исследование правовой основы формирования доходов местных бюджетов во внутримуниципальных и межмуниципальных бюджетных правоотношениях;
- выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию бюджетного законодательства по формированию доходов бюджетов муниципальных образований.

**Состояние научной разработанности темы.** Всестороннее исследование на монографическом уровне, специально посвященное бюджетным правоотношениям в сфере формирования доходов местных бюджетов, в современной отечественной юридической науке предпринимается впервые.

При проведении исследования были использованы труды ученых в области общей теории государства и права: С.С. Алексеева, А.В. Аверина, М.И. Байтина, С.Н. Братуся, А.Б. Венгерова, Ю. И. Гревцова, О.С. Иоффе, Н.Д. Казанцева, С.Ф. Кечекьяна, С.А. Комарова, В.М. Корельского, В.В. Лазарева, А.В. Липень, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.Н. Марченко, Л.А. Морозовой, В.Н. Протасова, В.Д. Первалова, В.М. Перфильева, В.М. Сырых, Р.О. Халфиной, М.Д. Шаргородского.

Для исследования поставленных в работе вопросов были изучены труды ученых, внесших существенный вклад в развитие науки финансового права, – А.М. Александрова, В.В. Бесчеревных, Т.А. Вершило, О.Н. Горбуновой, П.И. Евсеева, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, В.А. Парыгина, Е.В. Покачаловой, С.Г. Пепеляева, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, А.Д. Селюкова, Э.Д. Соколовой, А.А. Тедеева, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина, А.А. Чеснокова, А.А. Ялбулганова.

Особое внимание уделено также работам ученых в области конституционного, административного и муниципального права. Среди них: С.А. Авакьян, Т.М. Бялкина, А.А. Замотаев, Н.М. Конин, А.В. Колесников, О.Е. Кутафин, И.В. Лексин, Ю.Н. Стариков, Е.С. Шугрина, В.В. Пылин, В.И.Фадеев, Н.В. Шумянок.

**Объектом диссертационного исследования** являются правовые отношения, возникающие в связи с формированием доходов бюджетов муниципальных образований.

**Предмет диссертационного исследования** – научные представления о муниципальных бюджетных правоотношениях по формированию доходов, их целевом назначении и содержании, закономерностях развития соответствующей части бюджетного права в современный период, существующих теоретических проблемах эффективной реализации права на достаточный объем средств местных бюджетов. Предметом исследования также выступает нормативно-правовая основа, опосредующая бюджетную деятельность муниципальных образований и других субъектов, действующих в сфере формирования доходов местных бюджетов, а также правоприменительная и правоинтерпретационная практика органов публичной власти.

#### **Теоретическая и эмпирическая основы исследования.**

Методологической базой работы является диалектико-материалистический метод познания правовой действительности, наряду с которым были использованы также общенаучные (логический и исторический, индукции и дедукции, системно-структурный подход, моделирование, анализ и синтез, абстрагирование), специально-научные (статистический) и частнонаучные (сравнительно-правовой, формально-юридический) методы.

Положения и выводы диссертации основаны на изучении Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, уставов и других нормативно-правовых актов органов местного самоуправления.

При написании диссертации была проанализирована и обобщена практика бюджетной деятельности муниципальных образований в сфере формирования

доходов местных бюджетов, правоинтерпретационная практика судебных органов.

Теоретическую основу исследования составили выводы общей теории права, основополагающие положения науки финансового права о бюджетных правоотношениях. В процессе работы использованы также научные данные муниципально-правовой науки, экономической теории, теории государственного и муниципального управления, затрагивающие различные аспекты исследуемой проблемы, что нашло отражение в специальной литературе, прочих научных изданиях, публикациях в периодической печати, освещающих различные проблемы формирования доходов местных бюджетов.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что оно является одним из первых исследований на основе нового бюджетного законодательства, вступившего в силу с 1 января 2008 г. и существенно реформировавшего бюджетные правоотношения. Впервые предпринята попытка комплексного, системного рассмотрения всего спектра вопросов правового регулирования формирования доходов местных бюджетов, получены новые научные данные об осуществляемых в этой сфере бюджетных правовых отношениях.

В диссертации разработаны следующие теоретические положения и практические выводы, характеризующие научную новизну исследования, которые выносятся на защиту:

1. В целях совершенствования правовой основы доходов местных бюджетов и с учётом практических потребностей развития соответствующих бюджетных правоотношений уточняются и формулируются понятия «местный бюджет» и «доходы местного бюджета».

2. *Бюджетное правоотношение муниципального образования в сфере формирования доходов местного бюджета* – разновидность бюджетного отношения, урегулированного государственными и муниципальными финансово-правовыми нормами, возникающего по поводу аккумуляции конкретных видов финансовых средств в централизованном денежном фонде муниципального района, городского округа, поселений в установленном порядке, при



взаимоотношении с Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

3. Обосновываются выводы, что права муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов в значительной степени ограничены, в то время как действующее законодательство наделяет государство широкими бюджетными полномочиями в этой области. Реальная самостоятельность бюджетов, помимо права на собственные доходы, обеспечивается наличием доходных источников в объеме, достаточном для выполнения каждым органом местного самоуправления закрепленных за ним функций. К наиболее острым направлениям государственной политики в области правового регулирования формирования доходной части бюджетов муниципальных образований, требующим скорейшего решения, относятся: недостаточность прав органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов, неадекватный расходам местных бюджетов состав местных налогов, наличие не обеспеченных финансовыми ресурсами государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, чрезмерное государственное регулирование доходов местных бюджетов.

4. Определение объема полномочий на основе разграничения сферы бюджетной компетенции органов местного самоуправления способствует повышению уровня правовой прозрачности бюджетных правоотношений. Разграничение полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления является одним из значимых направлений развития правовой основы формирования доходов местных бюджетов. В нормативно-правовых актах муниципальных образований необходимо конкретизировать объем полномочий каждого органа муниципального образования соответствующего вида.

5. Выявлены и обоснованы принципы правового регулирования бюджетных отношений муниципальных образований в сфере формирования доходов местных бюджетов как наиболее общие нормативные требования, к числу которых отнесены:

- учет разграничения системы местных бюджетов на два уровня:

бюджеты муниципальных районов, городских округов, муниципальных районов городов федерального значения и бюджеты поселений;

- наличие собственной компетенции Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований в межбюджетных правоотношениях по формированию доходов местных бюджетов;
- равноправие одноуровневых муниципальных образований;
- самостоятельность органов местного самоуправления в распределении, использовании и правовом регулировании отдельных источников доходов, поступающих в местные бюджеты;
- законодательное разграничение доходов между муниципальным районом, городским округом и поселениями на постоянной основе;
- материальная заинтересованность муниципальных образований в расширении доходной базы местных бюджетов;
- сбалансированность местных бюджетов (соответствие доходов, каждого уровня системы местных бюджетов объёму вопросов местного значения);
- предоставление межбюджетных трансфертов из бюджетов Российской Федерации, её субъектов, местных бюджетов и перераспределение бюджетных ресурсов на основе объективных критериев;
- установление правовой ответственности в сфере межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями при формировании доходов местных бюджетов.

6. Бюджетные правоотношения муниципальных образований с учётом особенностей порядка формирования доходов местных бюджетов классифицированы на следующие группы:

1) вертикальные бюджетные правоотношения муниципальных образований в бюджетной системе Российской Федерации, возникающие между муниципальными образованиями, с одной стороны, и Российской Федерацией, её субъектами, с другой.

2) вертикальные бюджетные правоотношения муниципальных образований в системе местных бюджетов, возникающие между муниципальными образованиями разных уровней:

- внутримunicipальные бюджетные правоотношения муниципальных образований;
- межмunicipальные бюджетные правоотношения.

3) горизонтальные межмunicipальные бюджетные правоотношения, которые возникают между одноуровневыми муниципальными образованиями.

7. *Внутримunicipальные бюджетные правоотношения в сфере формирования доходов местных бюджетов* определены как урегулированные законодательством Российской Федерации, законами субъектов РФ и нормативно-правовыми актами муниципального района отношения, возникающие между муниципальным районом и входящими в него поселениями при поступлении в бюджет поселения дотаций, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности из районного фонда финансовой поддержки поселений в определенном объёме, а также при установлении дополнительных нормативов отчислений от налоговых доходов муниципального района в бюджет поселений.

8. *Межмunicipальные бюджетные правоотношения в сфере формирования доходов местных бюджетов* – это обязательные отношения, складывающиеся в процессе исполнения бюджетных полномочий между муниципальным районом и поселениями, при условии формирования представительного органа района из числа глав поселений, по поводу предоставления субсидий из бюджетов поселений в бюджет муниципального района для решения вопросов местного значения межмunicipального характера.

9. Местные доходы с учётом их правовой природы предложено группировать на *собственные доходы* – закрепленные (налоговые и неналоговые) доходы; регулирующие (дотации, субсидии, добровольные пожертвования и иные безвозмездные перечисления); *несобственные доходы* – субвенции из федерального бюджета и (или) бюджета субъекта Федерации. Данная

классификация доходов применима ко всем бюджетам бюджетной системы Российской Федерации и может быть закреплена в Бюджетном кодексе РФ.

10. В целях конкретизации правового регулирования доходов местных бюджетов требуется уточнение понятия «межбюджетные трансферты». Предложено следующее определение: *межбюджетные трансферты* – это способ реализации межбюджетных отношений между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, направленных на формирование доходов бюджетов муниципальных районов (городских округов), поселений в формах дотаций, субсидий, субвенций, при соблюдении определенного порядка и условий, закреплённых бюджетным законодательством Российской Федерации.

11. Бюджетная деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на увеличение объема местных налогов в доходной части бюджетов муниципальных образований и увеличение неналоговых доходов. В целях формирования доходной части местных бюджетов и увеличения поступлений от налоговых и неналоговых источников можно предложить следующие направления бюджетной деятельности на местном уровне:

- принятие нормативно-правовых актов, устанавливающих местные налоги;
- сбор информации, необходимой для прогнозирования доходов местных бюджетов;
- выявление незарегистрированных объектов недвижимости;
- проведение инвентаризации объектов;
- принятие соответствующего инфляционного корректирующего коэффициента для расчета восстановительной стоимости имущества физических лиц;
- совершенствование организации работы по увеличению поступлений арендных платежей;
- усиление администрирования налогов, подлежащих зачислению в местные бюджеты.

**Теоретическая значимость исследования.** Положения работы о видах, сущности и содержании бюджетных правоотношений в сфере формирования доходов местных бюджетов нацелены на развитие науки финансового права и его подотрасли – бюджетного права. Они также могут использоваться для уточнения понятийного аппарата. Так предлагаются определения понятий «доходы местных бюджетов», «бюджетные правоотношения муниципальных образований» и др.

Восполнен пробел науки финансового права, связанный с изучением правовой основы по формированию доходов местных бюджетов. В частности, предлагается рассмотрение таких новых видов бюджетных правоотношений, как внутримunicipальные и межмunicipальные отношения по формированию доходов местных бюджетов.

В целом диссертационное исследование формирует комплексное и полное представление о существующих бюджетных правоотношениях на местном уровне, их правовом обеспечении и тенденциях дальнейшего развития.

Полученные новые научные данные могут быть использованы в дальнейших научных разработках при анализе современного состояния и перспектив развития правовых основ бюджетной системы Российской Федерации.

**Практическая значимость.** Выводы и предложения, сформулированные в диссертационной работе, могут применяться в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в целях совершенствования действующего бюджетного законодательства Российской Федерации, субъектов Федерации и местных нормативных правовых актов и практической работы по их применению.

Разработанные предложения нацелены на совершенствование Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законов субъектов РФ в части правового регулирования межбюджетных отношений по формированию доходов местных бюджетов.

Содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть использованы в процессе преподавания дисциплин «Финансовое право», «Налоговое право», при разработке и чтении учебных дисциплин по

специализации «Бюджетное право», «Основные проблемы современного бюджетного права», а также в процессе подготовки учебных и учебно-методических материалов по финансовому праву Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертации получили апробацию в различных формах:

- чтение лекций и проведение семинарских занятий по финансовому праву в Саратовской государственной академии права и Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина;
- проведение имитационных игр по бюджетному праву;
- выступления на научно-практических конференциях «Современное состояние и тенденции российского законодательства в условиях преемственности государственно-правового развития России (г. Балаково, 23 мая 2008 г.), «Политико-правовые приоритеты социально-экономического развития России» (г. Саратов, 2-3 июля 2008 г.);
- разработка учебно-методических пособий по дисциплинам «финансовое право» и «налоговое право»;
- подготовка научно-практического комментария главы «Экономические основы местного самоуправления» Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- опубликование научных статей по теме исследования;
- проведение учебных занятий в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по переподготовке и повышению квалификации руководителей и специалистов органов местного самоуправления на тему «Финансовые основы местного самоуправления» по программе «Правовые основы местного самоуправления» в рамках реализации плана профессиональной переподготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления, предусмотренного областной целевой программой «Развитие местного самоуправления в Саратовской области на 2006 – 2008 годы», утв. Постановлением Саратовской областной Думы от 19 июля 2006 г. № 57-2277.

**Структура работы** и ее объем определялись целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав и семи параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, его методологические и теоретические основы, научная и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указываются сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Общая характеристика бюджетных правоотношений муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов»** включает в себя четыре параграфа. Особое внимание уделено исследованию муниципальных образований как субъектов бюджетного права, выявлению понятия, структуры и основных принципов бюджетных правоотношений муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов, а также нормативной правовой основе формирования доходов местных бюджетов.

В первом параграфе **«Муниципальные образования как субъекты бюджетного права»** уточняется понятие муниципального образования как субъекта бюджетного права, раскрывается понятие местного бюджета, а также определяются признаки и формулируется определение доходов местного бюджета.

Муниципальное образование как субъект бюджетного права – *это закрепленная федеральным законодательством территория городского или сельского поселения, муниципального района, городского округа, на которой посредством находящихся в муниципальной собственности имущества, средств местных бюджетов и имущественных прав выборные органы власти и население решают вопросы местного значения, а также органы местного самоуправления осуществляют отношения по образованию, распределению и использованию средств местного бюджета.*

Определение территориальных границ муниципальных образований и выделение в статье 10 БК РФ двух уровней местных бюджетов привело к формированию *системы местных бюджетов.*

Управляющая и системообразующая функции, взаимосвязь со всеми звеньями финансовой системы муниципального образования позволяют выделить следующие признаки местного бюджета: 1) он обусловлен специфическими признаками конкретного муниципального образования, являющегося субъектом бюджетного права; 2) представляет организационно-управленческий механизм финансовой деятельности органов местного самоуправления; 3) является разновидностью правовой формы реализации конституционно-правового статуса местного самоуправления.

*Местный бюджет – это комплекс упорядоченных, развивающихся на нормативно-правовой основе финансово-экономических отношений, возникающих в процессе образования, распределения и использования централизованного денежного фонда муниципального района, городского округа и поселений, находящегося в собственности, предназначенного для финансового обеспечения потребностей населения посредством исполнения расходных обязательств и являющегося основным финансовым планом, утверждаемым представительным органом местного самоуправления на очередной финансовый год и (или) плановый период.*

Наличие доходных источников местного бюджета является неотъемлемым условием осуществления местного самоуправления. Местные доходы, как и доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, основаны на принципе признания права требования публичных субъектов на долю в производном национальном внутреннем валовом продукте. Это позволяет муниципальным образованиям формировать централизованный фонд денежных средств.

Понятие «доход местного бюджета» объединяет доходы конкретных видов муниципальных образований: доход бюджета муниципального района, бюджета городского округа и бюджета поселений. Признаком доходов местного бюджета является их способность удовлетворять потребности публичного субъекта, степень обладания денежными средствами которого должна позволять ими распорядиться, т.е. использовать на муниципальные нужды. Порядок поступления доходов в бюджет регулируется федеральным, региональным законодательством и правовыми актами органов местного самоуправления.

*Доходы местного бюджета – это финансовые средства, поступающие в строго определенном порядке и объеме, установленном бюджетным*



*законодательством Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами, в бюджет конкретного вида муниципального образования с целью создания финансово-экономической основы для решения вопросов местного значения в интересах населения и исполнения переданных государственных полномочий.*

Во втором параграфе первой главы **«Понятие и структура бюджетных правоотношений муниципальных образований»** исследуются понятия бюджетных правоотношений муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов и выявляется структура названных бюджетных правоотношений. В результате исследования делается вывод о том, что бюджетные правоотношения существуют и развиваются как разновидность финансовых правоотношений.

Бюджетная деятельность государства (бюджетный федерализм) и бюджетная деятельность органов местного самоуправления обуславливают самостоятельное значение *бюджетных правоотношений федеративного государства и бюджетных правоотношений муниципальных образований.*

Бюджетные правоотношения муниципальных образований в сфере формирования доходов местных бюджетов входят в структуру бюджетных правоотношений. Они могут быть классифицированы по нескольким основаниям:

1) двухуровневая система местных бюджетов обуславливает деление бюджетных правоотношений муниципальных образований на бюджетные правоотношения муниципального района, городского округа и поселений (городских, сельских);

2) субъектный состав позволяет выделить вертикальные межбюджетные правоотношения муниципальных образований с Российской Федерацией и ее субъектами, вертикальные межбюджетные правоотношения между различными муниципальными образованиями и горизонтальные бюджетные правоотношения между одноуровневыми муниципальными образованиями;

3) количественный состав участников даёт основание для выделения двухсторонних (между муниципальными образованиями) и многосторонних правоотношений (между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями);

4) сфера реализации бюджетно-правовых норм определяет наличие правоотношений, направленных на формирование доходов местных бюджетов, и других правоотношений.

Бюджетным правоотношениям муниципальных образований присущи следующие признаки: 1) они возникают в связи и по поводу бюджетной деятельности муниципального образования; 2) их возникновение обусловлено формированием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения финансовых потребностей населения конкретного муниципального образования; 3) носят сложный характер, обусловленный многообразием социальных взаимодействий, опосредующих бюджетную деятельность муниципальных образований; 4) носят искусственный, «синтетический» характер, так как возникают вследствие принятия правового акта и возможны как следствие данного акта; 5) территориальные пределы действия правоотношений определены границами муниципального образования (городского округа, муниципального района, поселений); 6) содержанием данного правоотношения являются взаимные права и обязанности субъектов, наделенных полномочиями в сфере бюджетной деятельности местного самоуправления; 7) правовой основой этих правоотношений является соподчиненная система правовых актов, включающая федеральные, региональные и местные носители; 8) эти правоотношения охраняются от нарушений принудительными мерами государства.

*Бюджетные правоотношения муниципального образования – это вид общественных отношений, возникающих на уровне муниципального района, городского округа, поселения, в которых с помощью специальных методов реализуется установленная государством система финансово-правовых норм, направленных на конкретные правоотношения, осуществляемые для удовлетворения потребностей населения определенной территории, при взаимодействии Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.*

Субъектами названных правоотношений являются: 1) государственно-территориальные образования: Российская Федерация и субъекты Федерации; 2) муниципально-территориальные образования – муниципальные образования: городской округ, муниципальный район, муниципальный район городов

федерального значения, городское и сельское поселение; 3) органы государственной власти и органы местного самоуправления; 4) население конкретного муниципального образования. Законодательство наделяет государство широкими полномочиями, в то время как права муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов в значительной степени ограничены.

Доходы, поступающие в местные бюджеты в виде денежных средств, являются объектом рассматриваемых правоотношений. При этом денежные средства, являющиеся источниками финансирования дефицита местного бюджета, не входят в состав объекта бюджетных правоотношений по формированию доходов местных бюджетов.

Доходы местных бюджетов могут быть дифференцированы следующим образом:

1) *налоговые доходы*: отчисления от федеральных налогов (отчисления от налога на доходы физических лиц и др.); отчисления от региональных налогов (отчисления от налога на имущество организаций); отчисления от налогов, поступающих в бюджет муниципального района (только для бюджетов поселений); местные налоги (налог на имущество физических лиц, земельный налог); государственная пошлина (за совершение нотариальных действий и др.);

2) *неналоговые доходы*: доходы от использования муниципального имущества (от сдачи в аренду муниципального имущества и др.); доходы от оказания платных услуг и прибыли муниципальных предприятий (платные услуги учреждений здравоохранения и др.); штрафы (административные штрафы и др.); обязательные платежи и сборы (40 % платы за негативное воздействие на окружающую среду); средства самообложения граждан (сбор на строительство водопровода);

3) *безвозмездные поступления*: межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции); добровольные пожертвования (добровольное пожертвование организации).

В третьем параграфе «**Принципы правового регулирования бюджетных отношений муниципальных образований и их развитие на современном этапе**» анализируются мнения относительно состава и содержания принципов правового регулирования правоотношений, связанных с формированием,

утверждением и исполнением бюджета, положения федерального и регионального законодательства, закрепляющие принципы бюджетных правоотношений.

Единство государственной политики в области формирования доходов местных бюджетов, необходимость комплексного регулирования данной области отношений, учёт конституционных начал и международных стандартов не могут иметь эффективного практического воплощения без разработки такого аспекта бюджетно-правового регулирования, как принципы бюджетных правоотношений муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов.

Равноправие одноуровневых муниципальных образований предполагает принцип равенства бюджетных прав – предоставление однородным муниципальным образованиям одинаковых бюджетных прав. Реализация данного принципа не означает фактического равенства. В силу территориальных особенностей и социально-экономических различий реализация указанных возможностей зависит от вида муниципального образования.

Содержание принципа самостоятельности органов местного самоуправления в распределении, использовании и правовом регулировании отдельных источников доходов, поступающих в местные бюджеты, заключается:

- в праве и обязанности органов местного самоуправления обеспечивать сбалансированность бюджетов;
- в установлении органами местного самоуправления налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах, доходы от которых поступают в местные бюджеты;
- в запрете исполнять расходные обязательства за счет доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- в предоставлении средств из местных бюджетов исключительно в форме межбюджетных трансфертов;
- в запрете вводить в действие в течении финансового года изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации, законодательство о налогах и сборах и других обязательных платежах, приводящие к снижению доходов местных бюджетов;
- в праве на компенсацию доходов местных бюджетов, снижение

которых произошло в результате принятых законов (решений) вышестоящими органами;

- в недопустимости изъятия дополнительных доходов, полученных в результате эффективного исполнения местных бюджетов.

Реализация принципа самостоятельности муниципальных образований в сфере формирования местных бюджетов определяется установлением федеральным и региональным бюджетным законодательством доходных источников, наделением органов местного самоуправления полномочиями по установлению местных налогов, сужением сферы межбюджетного регулирования. В настоящее время самостоятельность муниципальных образований является лишь провозглашенным принципом, так как проявляется их зависимость от объема и целей предоставления финансовых средств из бюджетов Российской Федерации и ее субъектов.

Принцип законодательного разграничения доходов между муниципальным районом, городским округом и поселениями на постоянной основе предполагает четкое закрепление за каждым видом муниципального образования источников конкретных доходов. В основе данного принципа лежит разграничение бюджетных полномочий по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов между Российской Федерацией и ее субъектами. Анализируемый принцип проявляется в межбюджетной сфере и направлен на формирование объективного и прозрачного местного бюджета.

Принцип материальной заинтересованности муниципальных образований в расширении доходной базы местных бюджетов заключается в том, что в результате передачи в местные бюджеты налогов по установленным бюджетным законодательством дифференцированным нормативам осуществляется стимулирование проведения органами местного самоуправления мероприятий, в результате которых расширяются возможности по мобилизации дополнительных поступлений доходов в местные бюджеты.

Принцип соответствия доходов, каждого уровня системы местных бюджетов объему вопросов местного значения подразумевает наличие такого объема доходных источников, который необходим для исполнения расходных обязательств. В результате достигается сбалансированность соответствующих бюджетов. Обеспечение сбалансированности местных бюджетов зависит от:

увеличения числа местных налогов; повышения нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, установленных федеральным законодательством.

Принцип предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов Российской Федерации, ее субъектов, местных бюджетов и перераспределение бюджетных ресурсов на основе объективных критериев означает выравнивание бюджетных доходов местных бюджетов по «вертикали».

Принцип установления правовой ответственности в сфере межбюджетных отношений между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями проявляется в применении ответственности за нецелевое использование бюджетных средств (ст. 289 БК РФ). Данная мера является праввосстановительной и позволяет вернуть средства в бюджет общественно-территориального образования.

В четвертом параграфе **«Правовые основы формирования доходов бюджетов муниципальных образований»** основное внимание сосредоточено на комплексном (федеральный, региональный и местный уровни) исследовании системы нормативных правовых актов, образующих правовую основу формирования доходов бюджетов муниципальных образований.

Средствами правового регулирования бюджетных отношений муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов служат нормативные акты органов государственной власти России и ее субъектов, а также нормативно-правовые акты органов местного самоуправления. Действующее бюджетное законодательство отчетливо демонстрирует установление федеральным и региональным уровнем основ правового регулирования формирования доходов местных бюджетов, закрепление видов доходов, подлежащих перечислению в местные бюджеты, наделение органов местного самоуправления правом нормотворчества по вопросам доходов местных бюджетов в пределах компетенции, установленной государством.

Муниципальная правовая система в части формирования основной группы доходов местных бюджетов практически лишена самостоятельности, поскольку вплетена в ткань общей правовой системы, которая жёстко устанавливает

основные параметры (основания, условия, порядок) бюджетной деятельности муниципальных образований.

Глава вторая **«Проблемы правового регулирования формирования доходов системы местных бюджетов»** состоит из трех параграфов и посвящена непосредственно правам муниципальных образований на бюджетные доходы, видам доходов местных бюджетов, исследованию содержания и выявлению особенностей межбюджетных правоотношений, внутримunicipальных и межмunicipальных бюджетных правоотношений по формированию доходов местных бюджетов.

В первом параграфе второй главы **«Права муниципальных образований на бюджетные доходы. Состав доходов местных бюджетов»** особое внимание уделено видам доходов местных бюджетов, изучен и проанализирован состав налоговых, неналоговых доходов, безвозмездных перечислений, предложена классификация доходов бюджетов муниципальных образований.

Доходы местных бюджетов в зависимости от видов муниципальных образований подразделяются на доходы поселений, доходы муниципальных районов и доходы городских округов. Такая группировка отражает обособленность поступления доходов в бюджет конкретного муниципального образования и позволяет определить объём финансовых источников каждого местного бюджета.

По юридическому критерию доходы бюджетов можно дифференцировать на налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления.

Самообложение как вид дохода бюджетов вводится только в муниципальных образованиях, поэтому доходы в виде самообложения граждан следует закрепить в ст. 62 БК РФ «Неналоговые доходы муниципальных образований».

Развитие бюджетного и налогового законодательства должно быть направлено на увеличение объёма налоговых источников, пополнение доходов местных бюджетов.

Согласно положениям Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления должны наделяться собственными доходными источниками. Таковыми, по нашему мнению, следует считать закрепленные и регулирующие доходы, которые,

поступая в бюджеты муниципальных образований, приобретают характер собственных.

К собственным доходам относятся: а) закрепленные – налоговые и неналоговые доходы; б) регулирующие доходы – безвозмездные перечисления (дотации, субсидии, добровольные пожертвования и иные).

К несобственным доходам относятся субвенции из федерального бюджета и (или) бюджета субъекта Федерации.

Бюджетная деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена на увеличение объёма местных налогов в доходной части бюджетов муниципальных образований и увеличение неналоговых доходов. В этой связи необходима оптимизация правовой и организационно-практической составляющих бюджетной деятельности муниципальных образований.

Второй параграф второй главы **«Межбюджетные правоотношения в сфере формирования доходов местных бюджетов»** охватывает актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений, что связано с закреплением необходимых доходных полномочий, бюджетных прав и гарантий финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Проблема правового регулирования межбюджетных отношений вновь стала особо актуальной по причине системных изменений бюджетного законодательства (2004, 2007 гг.)

*Межбюджетные отношения необходимо рассматривать как отношения, складывающиеся в процессе реализации бюджетных полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями в лице их уполномоченных органов по поводу формирования доходов местных бюджетов.*

Можно определить направления возникновения вертикальных межбюджетных отношений в сфере формирования доходов местных бюджетов.

1. Отношения, возникающие в процессе реализации бюджетных полномочий между Российской Федерацией и муниципальными образованиями в лице уполномоченных органов по поводу поступлений в местные бюджеты отчислений по установленным нормативам от федеральных налогов и сборов, налогов предусмотренных специальными налоговыми режимами, неналоговых доходов предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.



2. Отношения, возникающие в процессе реализации бюджетных полномочий между субъектом Федерации и муниципальными образованиями в лице уполномоченных органов по поводу поступлений в местные бюджеты отчислений от федеральных налогов и региональных сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ.

3. Отношения между субъектом РФ и муниципальными образованиями по поводу предоставления межбюджетных трансфертов, как муниципальным образованиям из бюджета субъекта Федерации, так и субъекту Федерации из местных бюджетов.

Налоговых (за исключением налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений из вышестоящих бюджетов) и неналоговых доходов явно недостаточно для нормального функционирования органов местного самоуправления и эффективного решения вопросов местного значения. Поэтому существенный объем доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты.

Реформирование межбюджетных отношений сопряжено с изменениями правового регулирования межбюджетных трансфертов, которые являются одной из составляющих содержания межбюджетных отношений в сфере формирования доходов. Поэтому считаем обоснованным подход законодателя к выделению межбюджетных трансфертов в гл. 16 БК РФ. Однако отрицательным является то, что действующая редакция БК РФ не проводит параллель и взаимосвязь межбюджетных отношений и межбюджетных трансфертов, ограничиваясь лишь определением их понятий, закреплением форм и условий предоставления.

Федеральным законодательством регулируется предоставление местным бюджетам межбюджетных трансфертов в формах дотации, субсидии, субвенции. Объем полученных средств на выравнивание бюджетной обеспеченности зависит от налогового потенциала. Чем выше налоговый потенциал, тем в меньшем объеме будет осуществляться выравнивание и наоборот. В любом случае уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя будет приблизительно одинаковым. Кроме того, ежегодно корректируемое по абсолютным объемам направление средств в местные бюджеты через фонды финансовой поддержки стимулирует иждивенческие настроения, так как снижает заинтересованность

местных органов власти в повышении собираемости налогов и в развитии собственной налоговой базы. Поэтому в настоящее время преобладает выравнивающая функция государства, а стимулирующая напротив – отсутствует.

Размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности устанавливается в абсолютных величинах каждому муниципальному образованию, однако критерии отбора получателей таких дотаций в законах субъектов РФ не приводятся, лишь в приложениях к этим законам фиксируются способы расчета размера дотаций.

Одна из насущных проблем – обеспечение в полном объеме финансовыми ресурсами переданных муниципальным образованиям государственных полномочий. Недостаточность передаваемых из федерального и регионального бюджетов финансовых ресурсов приводит к отвлечению собственных средств местных бюджетов на выполнение передаваемых полномочий, что приводит к замедлению реформы межбюджетных отношений и местного самоуправления в целом. Поэтому при расчете средств на финансирование передаваемых государственных полномочий муниципальным образованиям необходимо учитывать дополнительные затраты, связанные с администрированием названных полномочий. В этой связи целесообразно предусмотреть главу БК РФ «Субвенции муниципальным образованиям на исполнение переданных государственных полномочий».

Изучение содержания правового регулирования межбюджетных трансфертов относительно бюджетов муниципальных образований позволяет рассматривать их как *средство реализации межбюджетных отношений между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями, направленных на формирование доходов бюджетов муниципальных районов (городских округов), поселений в формах дотации, субсидий, субвенций, при соблюдении определенного порядка и условий, закрепленных бюджетным законодательством Российской Федерации.*

Меры принуждения в сфере межбюджетных отношений по формированию местных бюджетов предусмотрены главным образом региональным законодательством. Нарушения заключаются чаще всего в нецелевом использовании бюджетных средств, в нарушении бюджетного законодательства

или в невозвращении (несвоевременном возвращении) средств, полученных на возвратной основе.

Анализ мер принуждения, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации, указывает на их аналогичность мерам принуждения, используемым федеральным законодательством. Приостановление выделения средств региональных бюджетов дополняется сокращением межбюджетных трансфертов местным бюджетам (ст. 136 БК РФ). Статья 289 БК РФ в качестве последствия нецелевого использования бюджетных средств предусматривает такую меру принуждения, как «изъятие в бесспорном порядке».

В результате межбюджетных правоотношений в бюджеты муниципальных образований поступают следующие виды доходов:

- отчисления от федеральных налогов и налогов, установленных специальными налоговыми режимами по нормативам для муниципальных районов, городских округов и поселений;
- необязательные отчисления от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, зачисляемые в бюджет субъекта Российской Федерации по единым, долговременным нормативам, устанавливаемым законом субъекта РФ для бюджетов муниципальных районов, городских округов и поселений;
- обязательные отчисления от налога на доходы физических лиц по единым, долговременным нормативам, устанавливаемые законом субъекта Федерации, зачисляемые в бюджеты муниципального района, городского округа и поселений, составляющие не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога;
- дотации, поступающие в порядке выравнивания бюджетной обеспеченности в бюджеты муниципального района, городского округа и поселений из бюджета субъекта Российской Федерации;
- субсидии на совместное финансирование вопросов местного значения муниципальных районов, городских округов, из бюджета субъекта РФ;
- субсидии из бюджетов муниципальных районов и (или) бюджетов поселений («отрицательные трансферты») в бюджет субъекта РФ;

- субвенции муниципальным образованиям при передаче полномочий органов государственной власти из бюджета субъекта Федерации за счет средств федерального бюджета и средств регионального бюджета.

Приоритетным направлением реформы межбюджетных отношений должно стать снижение объема дотации и субсидий в бюджетах муниципальных образований и увеличение налоговых источников формирования доходов местных бюджетов.

В БК РФ должна быть установлена ответственность органов государственной власти субъектов РФ за неустановление единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации, что позволит создать устойчивую основу межбюджетных отношений при формировании доходов местных бюджетов.

В третьем параграфе **«Внутримunicipальные и межмunicipальные бюджетные правоотношения в сфере формирования доходов местных бюджетов»** рассматривается специфика внутримunicipальных и межмunicipальных бюджетных правоотношений, возникающих вследствие закрепления в Бюджетном кодексе РФ системы местных бюджетов и необходимости закрепления доходов различных видов муниципальных образований. Однако ни в федеральном законодательстве, ни в законодательстве субъектов РФ и местных нормативно-правовых актах данные правоотношения не выделены, а на их существование указывают лишь некоторые нормы бюджетного законодательства.

Внутримunicipальные бюджетные правоотношения в сфере формирования доходов местных бюджетов:

- возникают между муниципальными районами и поселениями, находящимися на их территории;
- правовое регулирование этих отношений осуществляется федеральным законодательством, законами субъектов Федерации и нормативно-правовыми актами муниципального района;
- целью является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений в соответствии с установленным порядком и методиками расчета законом субъекта РФ;

- носят обязательный характер или возникают по инициативе сторон;
- правоотношения возникают по поводу предоставления дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений за счет средств бюджета муниципального района и средств бюджета субъекта РФ;
- возникают по поводу установления единых нормативов отчислений для бюджета поселений от федеральных, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района;
- объем и распределение дотаций бюджетам поселений утверждаются в решениях муниципальных районов о бюджете на финансовый год (плановый период).

Возникновение внутримunicipальных бюджетных правоотношений представляется возможным при формировании доходов местных бюджетов между муниципальным районом и поселениями, входящими в его состав. Признавая (де-факто) невозможность существования системы несоподчиненных друг с другом элементов, федеральный законодатель предпринимает попытки «встраивания» системы поселений в районы в основном при помощи финансовых инструментов – районных фондов финансовой поддержки поселений, образуемых за счет дотаций из бюджетов муниципальных районов. В субъектах РФ принимаются законы, устанавливающие порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений (РФФПП) и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района в соответствии с БК РФ. Также РФФПП образуется в обязательном порядке в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджета субъекта РФ. При этом в состав данного фонда включается субвенция бюджету муниципального района на исполнение указанных полномочий из регионального фонда компенсаций.

В связи с тем, что создание РФФПП, дотации из которых направляются на решение вопросов местного значения поселений, не является обязательным, образованы они не во всех муниципальных образованиях субъекта Федерации. Таким образом, РФФПП состоит из двух частей: первая часть фонда формируется за счет собственных доходов муниципального района (необязательная); вторая

часть формируется в связи с наделением органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъекта Федерации по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств субъекта РФ (обязательная).

Недостатком бюджетной реформы следует считать наличие двойного механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений: из бюджета субъекта РФ и бюджета муниципального района. В связи с этим предлагается упростить схему выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, предусмотрев эти полномочия только на уровне муниципального района, а на уровне субъекта Федерации осуществлять выравнивание в отношении муниципальных районов и городских округов.

Одним из оснований возникновения бюджетных правоотношений в сфере формирования доходов местных бюджетов является решение вопросов межмуниципального характера органами местного самоуправления муниципального района за счет обязательного перечисления субсидий из бюджетов поселений в бюджет муниципального района.

Межмуниципальные бюджетные правоотношения при формировании доходов местных бюджетов:

- регулируются нормами федерального и регионального законодательства, а также нормативно-правовыми актами муниципального образования;
- возникают между муниципальным районом и поселениями, входящими в состав этого района, в том случае, если представительный орган муниципального района формируется из числа глав поселений;
- возникают при решении вопросов местного значения межмуниципального характера;
- в результате правоотношений в бюджет муниципального района поступают собственные доходы в форме целевых субсидий из бюджетов поселений;
- являются обязательными, и в случае не исполнения обязанности по перечислению субсидий из бюджета поселения в бюджет муниципального района установлена мера принуждения в виде взыскания неперечисленных средств за счет отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов.

Основываясь на проведенном анализе решений органов местного самоуправления муниципальных районов, можно охарактеризовать формы предоставления субсидий муниципальному району на решение вопросов местного значения межмуниципального характера:

- предоставление межбюджетных субсидий из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района;
- выделение средств федеральным или региональным бюджетом, а также бюджетом муниципального района за счет средств резервного фонда бюджета муниципального района, дополнительных доходов, экономии по отдельным статьям расходов и других источников в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- дополнительная дотация в сумме межбюджетных субсидий муниципальному району из РФФПП для финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления поселений по перечислению в бюджет муниципального района межбюджетных субсидий на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

В целях исполнения обязанности органов местного самоуправления поселений по перечислению субсидий на решение вопросов межмуниципального характера решением муниципального района может быть предусмотрено дополнительное финансирование указанных полномочий.

Межмуниципальные бюджетные правоотношения не лишены недостатков. Во-первых, установленный обязательный порядок предоставления субсидий из бюджетов поселений в бюджет муниципального района не соответствует принципу самостоятельности местных бюджетов. Во-вторых, возникает зависимость при финансировании расходов бюджетов муниципальных районов от эффективности формирования доходов бюджетов поселений. Поэтому, думается, что в Бюджетном кодексе РФ следует закрепить выделение субсидий из бюджета субъекта Федерации бюджетам муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, при этом органы местного самоуправления поселений и муниципальных районов должны предоставлять соответствующие сведения о необходимом объеме данных субсидий.

**По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:**

1. *Петрова И.В.* К вопросу о классификации доходов местных бюджетов //Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: СГАП, 2008. № 4. (0,3 п.л.).
2. *Петрова И.В.* Учебно-методическое пособие по финансовому праву. – Саратов: ПАГС, 2002. (3,2 п.л.).
3. *Петрова И.В., Велиева Д.С., Кулушева М.А., Лысенко В.В., Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: постатейный / Под ред. С.Е. Чаннова. – М.: «Ось-89», 2004. (комментарий к главе 8 (1,2 п.л.)).
4. *Петрова И.В., Капитанец Ю.В.* Учебно-методическое пособие по финансовому праву Российской Федерации. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. (3,7 п.л.).
5. *Петрова И.В., Капитанец Ю.В.* Учебно-методическое пособие по налоговому праву Российской Федерации. – Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, 2005. (2,3 п.л.).
6. *Петрова И.В.* Бюджет как признак понятия «муниципальное образование» в контексте современного этапа реформы местного самоуправления // Актуальные вопросы публичного права: Межвузовский сборник научных трудов / Под ред. О.Ю. Бакаевой. – Саратов: Саратовский государственный социально-экономический университет, 2007. (0,5 п.л.).
7. *Петрова И.В.* Практикум по финансовому и налоговому праву /Е.Г. Беликов, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо и др./ Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Норма, 2008. (0,5 п.л.).
8. *Петрова И.В., Волкова Л.П., Колесников А.В., Максимова Н.А., Макаров А.О., Романов М.Л.* Муниципальное право России: учебное пособие. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2008. (тема 8 (0,6 п.л.)).