

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации

Обучающийся

Т.К. Буроякова

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

к.ю.н. В.В. Романова

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Теоретические основы экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации	7
1.1 Экономическая деятельность муниципальных образований: сущность, понятие, форма	7
1.2 Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе развития.....	16
Глава 2 Формы осуществления экономической деятельности муниципальными образованиями в Российской Федерации на современном этапе.....	28
2.1 Анализ экономической деятельности муниципальных образований в отношении собственности	28
2.2 Анализ экономической деятельности муниципальных образований в бюджетных отношениях Российской Федерации ...	32
2.3 Анализ экономической деятельности муниципальных образований по распоряжению имущественными правами.....	43
Глава 3 Основные направления совершенствования законодательства в области экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации.....	51
3.1 Основные направления совершенствования законодательства в отношении собственности муниципальных образований Российской Федерации.....	51
3.2 Основные направления совершенствования законодательства в бюджетных отношениях и при распоряжении имущественными правами	62
Заключение	70
Список используемой литературы и используемых источников.....	75

Введение

Экономическая основа муниципальных образований, введенная на законодательном уровне в девяностые годы прошлого столетия, определила материальную составляющую местного хозяйства.

На протяжении длительного периода одним из важных направлений совершенствования государства выступало развитие местного самоуправления, а именно развитие его самостоятельности, в том числе и в экономическом аспекте.

За последнее тридцатилетие правовое положение органов местного самоуправления не раз подвергалось реформам. Федеральный закон Российской Федерации от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал большое разнообразие систем местного самоуправления, регионы могли на свое усмотрение определять одноуровневую или же двухуровневую системы органов местного самоуправления.

В 2003 году принят новый закон Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вводит двухуровневую систему отношений органов местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, наделяя сельские и городские поселения статусом самостоятельного муниципального образования. В следствии чего, и экономические составляющие муниципальных образований подверглись изменениям: передача муниципального имущества на уровень поселений, реализация иных имущественных прав и закрепление полномочий на местах, обеспеченных (необеспеченных) финансами [3].

Муниципальные образования являются участниками экономических процессов. Такое участие предопределяет необходимость в развитии отраслевого законодательства.

Так муниципальные образования являются участниками бюджетных отношений, регулируемых бюджетным законодательством Российской Федерации, а гражданский кодекс Российской Федерации определил муниципальные образования участниками гражданского оборота, в том числе участниками имущественных отношений [5].

В настоящее время в результате внешней и внутренней политики государства правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления тем более нуждается в изменениях. Так как, экономическое благополучие государства зависит от благополучного развития каждого отдельного муниципалитета, а создание необходимых нормативных правовых, финансово-экономических условий должно послужить толчком развития России в целом. Именно на местном уровне решаются все самые актуальные для населения вопросы в ежедневном режиме, для решения которых необходим финансово-экономический базис.

Последние поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации обозначили новый вектор развития местного самоуправления, предопределяющий всё более явную централизацию в части управления территориями.

Актуальность правового регулирования основ местного самоуправления, в частности финансово-экономической, определяется быстрой динамикой процессов, которые имеют место в сфере муниципального управления.

Единой научной позиции, определяющей экономическую деятельность муниципальных образований как систему научного знания, все еще не выработано. В развитии законодательства о местном самоуправлении необходимо идентифицировать с научной точки зрения интересы местного уровня, содержащие вопросы экономической деятельности муниципалитетов. В связи с этим, выработка научной позиции по представленной теме является актуальной, а именно рассмотрение возможностей и путей совершенствования законодательства в отношениях

муниципальных образований с субъектами экономики, в том числе в повышении эффективности работы муниципалитетов.

Степень научной разработанности темы. Среди работ российских ученых исследуемая проблема изучалась многими, следует отметить труды А.И. Архипова, Е.Д. Катульского, В.Н. Бобкова, Н.К. Долгушкина, Е.И. Капустина, Д.Н. Карпухина, Л.В. Аникеевой, Р.П. Колосовой, Ю.П. Кокина, Л.А. Костина, В. Самохвалова, Р.Г. Абдулатипова, А.З. Дадашева, И.В. Бабичева, Г.В. Атаманчука, Г.В. Барабашева, А.С. Автономова, В.И. Васильева, Е.М. Ковешникова, Н.П. Медведева, О.Е. Кутафина, Н. Лазебной, В. Максакова, А.А. Мацнева, В.А. Баранчикова, В. Савина, М.В. Столярова, В.В. Таболина [22].

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие экономическую деятельность муниципальных образований Российской Федерации.

Цель исследования – выявить проблемы правового регулирования экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели были определены следующие исследовательские задачи:

- исследовать экономическую деятельность муниципальных образований: сущность, понятие, форма;
- определить правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе развития;
- проанализировать экономическую деятельность муниципальных образований в отношениях собственности;

- проанализировать экономическую деятельность муниципальных образований в бюджетных отношениях Российской Федерации;
- проанализировать экономическую деятельность муниципальных образований по распоряжению имущественными правами;
- выявить основные направления совершенствования законодательства в отношениях собственности;
- выявить основные направления совершенствования законодательства в бюджетных отношениях и при распоряжении имущественными правами.

Методологической основой работы является общенаучный диалектический метод познания, позволяющий рассматривать совокупность правовых актов как динамическую многоуровневую категорию сквозь призму ее проблем. Также в комплексе использовались сравнительно-правовой, формально-логический, функциональный метод познания.

Структура работы в соответствии с поставленными задачами состоит из трех глав, списка используемой литературы и используемых источников. Общий объем работы — 85 страниц. Список используемой литературы и используемых источников содержит 72 наименования.

Глава 1 Теоретические основы экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации

1.1 Экономическая деятельность муниципальных образований: сущность, понятие, форма

Рассмотрение правового регулирования экономической деятельности муниципальных образований, прежде всего, необходимо начать с раскрытия понятия категории «экономическая деятельность».

Р.Д. Дмитренко в своей статье провел анализ доктринальных позиций, регулирующих вопрос, связанный с осмыслением понятия и сущности экономической деятельности. Автором в рамках исследования сделан вывод о том, что экономическая деятельность – это многоаспектное явление, которое является предметом изучения представителей юридической и иных наук, в первую очередь – экономической науки, так и иных органов власти. Автор предложил свою точку зрения относительно понятия категории «экономическая деятельность». Так Р.Д. Дмитренко указал, что экономическая деятельность – это совершение тем или иным субъектом ряда юридически значимых действий, которые прямо направлены на производство, распределение, обмен и потребление тех или иных материальных благ, посредством использования своих собственных или же каких-либо привлеченных способностей имущества для целей удовлетворения различных материальных и духовных потребностей отдельно взятого индивида, коллектива, государства» и т.д. Также автор поддержал высказанную в науке точку зрения о том, что экономическая деятельность может осуществляться как в пассивной, так и в активной форме [13, с. 73].

При определении форм экономической деятельности нельзя не согласиться с А.Я. Курбатовым, относительно того, что активная экономическая деятельность заключается в осуществлении производства и

дальнейшей реализации определенных товаров, работ и услуг [21, с. 88]. Так активная форма может проявлять экономическую деятельность муниципальных образований через деятельность унитарных предприятий, казенных учреждений при осуществлении деятельности, приносящей доход. Однако необходимо отметить, что муниципальные предприятия создаются не с целью получения выгоды, то есть коммерческая (экономическая) деятельность для муниципального образования не характерна. В пассивной форме экономическая деятельность проявляется в размещении денег под проценты в кредитных организациях, инвестировании, сдачи имущества внаем и др. В муниципальных образованиях в пассивной форме экономическая деятельность также может реализовываться путем сдачи муниципального имущества в наем, реализации имущества, в том числе в рассрочку с начислением процентов.

Экономическая деятельность муниципальных образований также как и хозяйственная деятельность иных субъектов является довольно широким понятием и его необходимо рассматривать с различных сторон. Муниципальные образования наделены широким спектром полномочий, начиная от владения имуществом, необходимым для выполнения задач в работе с населением, до осуществления контроля за всем происходящим на соответствующей территории, причем независимо от уровня компетенций: федеральных, региональных или местных. Любая деятельность, осуществляемая, как в целом в государстве, так и на местах, однозначно влияет, в том числе, и на деятельность органов местного самоуправления. Сферы экономической деятельности органов местного самоуправления динамичны, компетенции могут быть расширены на основании региональных законов о наделении государственными полномочиями. Так и наоборот, полномочия могут быть переданы органами местного самоуправления в соответствующий субъект Российской Федерации.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что одной составляющей экономической деятельности муниципальных образований будет являться

совокупность действий органов местного самоуправления, направленных на привлечение доходов [56]. Но для извлечения доходов муниципальному образованию необходимо, во-первых владеть имуществом.

Так, российское законодательство наделяет муниципальные образования функциями по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом. В части 2 статьи 8 Конституции РФ установлено, что государство признает, защищает муниципальную собственность. Согласно положениям Конституции РФ в муниципальной собственности могут находиться, в том числе земли, природные ресурсы. Являясь экономической основой деятельности местного самоуправления [55], муниципальная собственность формируется исходя из принципов, установленных федеральным законом.

Органы местного самоуправления вправе передавать объекты собственности во временное или постоянное пользование как физическим, так и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке объекты муниципальной собственности [4].

Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [48] установлены права муниципалитетов в данной сфере правового регулирования, согласно которому муниципальное образование вправе самостоятельно определять порядок приватизации муниципального имущества [8].

Состав муниципального имущества определяется положениями статьи 50 Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [51].

К муниципальному имуществу относится: имущество, предназначенное для решения вопросов, отнесенных законодательством к вопросам местного значения, имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в соответствии с федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, имущество,

предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в соответствии с частью 4 статьи 15 указанного федерального закона [65, с. 72].

Отдельные объекты имущества, так и в целом имущественный комплекс муниципального образования может являться одним из источников для привлечения финансовых ресурсов [63, с. 17].

Муниципальные образования необходимо наделять собственностью и финансами исходя из их предметов ведения. Таким образом, состав муниципальной собственности определяется исходя из компетенции, выраженной в полномочиях муниципального образования, определенных в учредительном акте данного публично-правового образования и государственных полномочий, исполнение которых возложено на органы местного самоуправления законами Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации [29]. Данное положение отличает муниципалитеты от иных субъектов гражданско-правовых отношений.

Наряду с имуществом муниципальные образования обладают и имущественными правами.

Кроме того, муниципальные образования формируют и исполняют местные бюджеты, вводят местные налоги и сборы, могут создавать муниципальные банки и иные финансовые кредитные организации, выпускать муниципальные займы, устанавливают порядок и условия использования земель, находящихся в границах муниципалитетов.

Более того, следует обратить внимание на то, что при реализации права собственности, муниципалитеты обеспечивают основные жизненные потребности населения в различных сферах жизнедеятельности в рамках полномочий муниципальных образований [57, с. 60]. Такие цели не свойственны иным субъектам права собственности.

Законодатель предполагает, что при разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, финансовые или материальные ресурсы, передаваемые органам местного

самоуправления для реализации данных полномочий, должны быть соразмерны задачам, которые поставлены перед указанными органами [31].

При распределении ресурсов необходимо учитывать уже используемое имущество муниципалитетов, а также их финансовые ресурсы.

Средства местных бюджетов также относятся к экономической основе муниципальных образований. Согласно бюджетному законодательству Российской Федерации местные бюджеты входят в единую бюджетную систему государства. Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав района образуют консолидированный бюджет муниципального района [51].

Порядок формирования и состав местных бюджетов определен законодательством России. Бюджетные отношения формируют финансовую основу местного самоуправления. В то же время финансовая основа является составной частью экономической основы местного самоуправления [59, с. 192]. Говоря об имущественных правах муниципальных образований, следует отметить, что наиболее используемыми являются право собственности, право оперативного управления.

В.И. Беликов указывает, то в муниципальном образовании данное право используется в отношении муниципальных казенных предприятий и муниципальных учреждений [2, с. 415-419]. Являясь собственником имущества, муниципальное образование, как собственник имущества вправе определять его судьбу.

Так при необходимости собственник изымает неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, и далее может распоряжаться им по своему усмотрению.

Муниципальные предприятия осуществляют свою деятельность от имени муниципального образования. Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

В соответствии со статьей 216 Гражданского кодекса Российской Федерации право хозяйственного ведения имуществом и право оперативного управления имуществом относятся к вещным правам. Учредителем муниципального унитарного предприятия является муниципальное образование, таким образом, именно соответствующий орган местного самоуправления вправе определить состав имущества, передаваемого имущества, а также вправе осуществлять контроль за использованием имущества по назначению [54]. В этой связи, унитарные предприятия ограничены в правах на переданное имущество, то есть здесь идет речь об ограниченном вещном праве. Предприятие обязано согласовывать с собственником свои действия по распоряжению таким имуществом [64, с. 20].

Анализ понятия и содержания института муниципальной собственности показывает, что, несмотря на значительную нормативно-правовую базу, регулирующую отношения в данной сфере, вопросы правовой природы муниципальной собственности остаются открытыми и несмотря на то, что Конституция Российской Федерации основным субъектом права муниципальной собственности признает население муниципального образования, ни один из законодательных актов не устанавливает формы осуществления населением прав по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом.

Политика либерализации экономики, начатая еще в последнем десятилетии XX века, подводит к тому, что муниципалитетам необходимо отказаться от таких форм хозяйствования, как унитарные предприятия. Законодатель предлагает передавать муниципальное имущество по договорам концессии. Муниципальные образования в основном не могут найти инвесторов, желающих осуществлять убыточную деятельность. Поэтому решения, касающиеся интересов муниципалитетов и муниципальной работы, необходимо принимать с учетом мнения органов местного самоуправления.

В каком виде экономическая деятельность муниципального образования будет реализовываться на территории зависит, прежде всего, от выбранного направления развития муниципального образования, а также от типа муниципального образования. В этой связи муниципальные образования выстраивают направления социально-экономической политики.

В работе Н.С. Гегедюш говорится, что повышение качества жизни населения «является главной целью социально-экономической политики муниципальных образований. Социальная, экономическая, экологическая и другие виды политик муниципальных образований входят в социально-экономическую политику» [9, с. 11-14].

Рассмотрев составляющие экономической основы муниципальных образований, можно сделать вывод, что с одной стороны законодательством закреплено определение «экономическая основа местного самоуправления».

С другой стороны, такое определение является ограниченным. Составляющие экономической основы не могут функционировать сами по себе, здесь должна быть взаимосвязь отношений. Данные отношения и будут формировать деятельность местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, осуществлением финансовой и налоговой политики [62, с. 73]. Взаимосвязь объектов экономической основы выстраивает систему отношений, так называемую экономику муниципальных образований [23, с. 32]. Для осуществления экономической деятельности необходимо правовое регулирование таких отношений.

Таким образом, можно сделать вывод, что экономическая деятельность – это деятельность органов местного самоуправления, включающая в себя совокупность экономических и организационных действий, регулируемых законодательством, направленная на решения местных вопросов.

Главной целью органов местного самоуправления является повышение уровня жизни населения, удовлетворение потребностей населения. Для чего необходим определенный комплекс действий со стороны муниципальной экономики. В свою очередь муниципальная экономика – это не только

взаимосвязь самих экономических отношений, юридических действий, сюда можно отнести и систему муниципальных учреждений, предприятий, иных организаций, которые призваны оказывать муниципальные услуги, производить необходимые товары, выполнять работы. Также потребности территории удовлетворяют частные коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели, в данном случае местное самоуправление выступает организатором процессов [39, с. 232].

Таким образом, местное самоуправление может регулировать, в том числе развивать и поддерживать, хозяйственную деятельность на территории, то есть экономику муниципального образования можно считать составляющей национальной экономики.

Социально – экономическое развитие, в том числе регионов Российской Федерации, должно выстраиваться на отрегулированном балансе задач государственных органов власти и муниципальными интересами. Снятие различий в уровне жизни в некоторых случаях абсолютно разных муниципальных образованиях Правительством России предпринимаются попытки снять ограничения, которые создают барьеры для развития территорий, а в целом и всей территории страны. Для упорядочения целей и задач Правительством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации принимаются документы стратегического планирования. [60, с. 123]. В данной связи роль местного самоуправления в реализации национальных проектов повышается, но для этого необходимо урегулировать системные проблемы, с которыми сталкиваются большинства муниципалитетов. Так, для реализации региональных проектов в части, касающейся муниципальных образований, необходим комплексный подход. На сегодня основное и первостепенное требования государственных программ, направленных на развитие муниципальных образований (благоустройство, строительство социальных объектов, строительство жилого фонда взамен ветхого и аварийного), - это наличие генеральных планов территорий. Для развития территорий необходимо упростить

разработку и получение основополагающего документа, стоимость которого порой доходит до уровня годового бюджета малого муниципального образования. Конкурсные процедуры позволяют отдельным муниципальным образованиям стать участником государственных программ финансирования работ по разработке и проведения процедур согласования проекта генеральных планов территории, но проблема остается для большинства муниципальных образований, решение которой ставит перед собой Правительство Российской Федерации.

Органами местного самоуправления проводится работа, в том числе по стратегическому планированию, а именно разработке и утверждению стратегий социально-экономического развития своей территории. Разрабатываемый документ целеполагания муниципального образования содержит цели и задачи, не противоречащие региональным и федеральным стратегическим документам. Главным инструментом реализации мероприятий являются государственные и муниципальные программы. Необходимо подчеркнуть то, что только при стабильности в развитии страны можно говорить о долгосрочных перспективах в развитии территорий, в то время когда органы местного самоуправления порой не в состоянии угнаться за быстроменяющимся законодательством, говорить о четком понимании потребностей населения в будущих периодах крайне сложно. Даже базовые основы не всегда поддаются долгосрочному прогнозу [66]. Имущественный комплекс муниципальных образований может стать одной из базовых платформ для обеспечения населения публичными благами: благоустройство территорий, качественные дороги и так далее. В целом можно заключить, что направления и векторы развития муниципальной экономики определяет субъект Российской Федерации, и соответственно государственная политика, а местное самоуправление реализует мероприятия программ в своей части [10].

Так экономическую деятельность можно рассматривать как целенаправленные действия, направленные на достижение общепользовательных результатов.

При рассмотрении экономической деятельности можно сделать выводы, что субъектами экономической деятельности являются население, индивидуальные предприниматели, иные хозяйствующие субъекты, органы местного самоуправления, субъекты Российской Федерации, а также государство. Только в данных отношениях органы местного самоуправления в части решения местных задач обладают соответствующими правами.

Под формой экономической деятельности муниципальных образований можно понимать взаимосвязь полномочий и экономической основой местного самоуправления, то есть управленческая деятельность, а вместе с тем и форма экономической деятельности, зависит от социальной направленности территории. Так в сфере занятости населения деятельность будет направлена на регулирование отношений, связанных с трудоустройством, созданием условий, и т.д. В сфере культуры, спорта, образования будет свой состав полномочий и экономическая основа, деятельность направлена на обеспечение населения соответствующими услугами. В ходе рассмотрения экономической деятельности муниципального образования можно сделать вывод, что экономическая основа муниципального образования, определенная законодательством, состоит из муниципального имущества, средств местных бюджетов и имущественных прав.

1.2 Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе развития

Правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований изобилует многочисленными федеральными законами,

подзаконными актами, законами субъектов Российской Федерации и бесчисленными муниципальными правовыми актами. В предыдущей части, рассмотрев сущность экономической деятельности, установлено, что осуществление экономической деятельности муниципальными образованиями тесно связано с исполнением полномочий. На 1 сентября 2021 года в 178 отраслевых федеральных законах содержится 1766 полномочий органов местного самоуправления [30].

Политическая ситуация в стране не может обойти стороной органы местного самоуправления. Любое изменение в законодательстве на федеральном уровне влияет на экономическую ситуацию и на местном уровне, в том числе на юридическое пространство. Вводятся новые требования, происходит обновление нормативных актов во многих отраслях экономики.

Так, главным предстоящим изменением станет принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [17], предлагается перейти на одноуровневую систему органов местного самоуправления.

За последние годы внесены изменения в российское законодательство, которые напрямую коснулись экономической деятельности муниципальных образований. Так, Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» [49], который обязывает органы местного самоуправления ликвидировать муниципальные предприятия, осуществляющие свою деятельность на товарных рынках, где присутствует конкуренция в срок до 1 января 2025 года. В ФЗ -131 внесены изменения, в части квалификационных требований, предъявляемых к руководителю финансового органа местного самоуправления, кандидатура на должность теперь должна быть согласована с субъектом Российской Федерации.

Основные нормативные правовые акты Российской Федерации:

- Конституция Российской Федерации: согласно статье 130 местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью [20]. Согласно статье 132 органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, решают иные вопросы местного значения [20];

- В статье 9 БК РФ говорится о разграничении бюджетных полномочий муниципальных образований, в статье 15 определено: каждое муниципальное образование имеет свой местный бюджет, закрепляет принципы бюджетной системы («принцип самостоятельности бюджета, принцип равенства бюджетных прав муниципальных образований» [7] и др...) (гл.5. раздела 1), общие положения о доходах бюджета (в т.ч. о доходах от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности) (гл.6. раздела 2), характеристики доходов местных бюджетов (гл.9 раздела 2), общие положения о расходах бюджета (в т.ч. о бюджетных ассигнованиях на формирование муниципального задания и др.) (гл.10. раздела 2), дотации, субвенции и субсидии местным бюджетам (ст. 138.4., ст. 139, ст. 139.1., ст.140, 142.3).

- Налоговый кодекс Российской Федерации. Согласно статье 1 нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах принимаются представительными органами муниципальных образований. Статьей 15 Налогового кодекса Российской Федерации установлены виды местных налогов и сборов [26].

В настоящий момент предпринимаются попытки повысить уровень «заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении налоговых доходов на территориях муниципальных образований» [1], путем доведения дотаций пропорционально собранным (уплаченным) местным налогам. Но в этом случае встает опять же вопрос о полномочиях местного

значения. Контроль за налоговыми поступлениями в соответствующий бюджет - полномочия федерального уровня. И зачастую, в результате реформы налоговых органов на территориях муниципальных образований отсутствуют такие контролирующие органы. При этом можно наблюдать и неформальную занятость, и ведение бизнеса без регистрации, и неполноту учета доходов, и др. Так полномочия по налоговому контролю в форме проведения межведомственных комиссий передаются в органы местного самоуправления без закрепления данных полномочий законодательно. Поручения налоговой службы носят рекомендательный характер, с акцентом на тот момент, что от эффективности работы таких комиссий зависит наполняемость именно местного бюджета. Муниципальные образования пытаются решать проблемы по выявлению неформальной занятости при отсутствии правовых оснований, опираясь только на методы убеждения и информационную агитацию, а также, не имея на то финансовые и кадровые ресурсы. То есть, проблемы администрирования налоговых поступлений являются препятствием надлежащего формирования местных бюджетов. Для улучшения ситуации необходимо качественное сотрудничество всех взаимодействующих органов, оперативный обмен информацией и использования автоматизированных информационных систем для обработки сведений о земельных участках и имуществе, о постановке на налоговый учет обособленных подразделений хозяйствующих субъектов.

- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [51]. Согласно статье 17 к полномочиям органов местного самоуправления относится создание муниципальных организаций, осуществление финансового обеспечения их деятельности, установление тарифов на предоставляемые ими услуги. Экономическая основа местного самоуправления охарактеризована в гл.8. В данном законе для повышения ясности понимания муниципальными образованиями своих полномочий (соответственно, более точное планирование расходных обязательств) необходимо более точно давать

определение, раскрывать состав и порядок часто встречающихся в законодательстве формулировок «создание условий», а также - «содействие», «принимают участие», «организуют».

- Статья 5 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что «муниципальные образования являются участниками земельных отношений», в статье 18 дается «понятие земель населенных пунктов» [18]. Согласно статье 11 к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий муниципалитетов, осуществление иных полномочий в данной сфере. Особенность нормативного регулирования в области земельных отношений носит специфичный характер, это выражено в том, что основная роль предоставлена субъекту РФ, и большое значение отводится муниципальным правовым актам.

- В соответствии со статьей 2 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальные образования являются полноправными участниками гражданского оборота. Именно Гражданский кодекс РФ обозначил организационно – правовые формы учреждаемых муниципальным образованием предприятий, организаций [54].

Определены полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищных правоотношениях в Жилищном кодексе Российской Федерации, в Федеральных законах: «О приватизации государственного и муниципального имущества» [48]; «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; «О содействии развитию жилищного строительства».

Региональные законы более конкретнее регулируют сферу местного самоуправления. На уровне субъектов Российской Федерации принимаются законы, касающиеся экономической деятельности, такие, как «о порядке формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения

муниципальной собственностью»; «о порядке передачи объектов собственности субъекта РФ в собственность муниципального образования»; «о государственной поддержке развития местного самоуправления»; «о регулировании межбюджетных отношений между бюджетом субъекта РФ и бюджетами муниципальных образований»; «о регулировании нормативов минимальной обеспеченности местных бюджетов»; «о нормативах формирования расходов на оплату труда муниципальных служащих» и др. Для исполнения таких законов принимается множество подзаконных актов о местном самоуправлении.

Наряду с указанными правовыми актами, важнейшим компонентом системы правовых источников, регламентирующих вопросы экономической деятельности муниципальных образований, конечно же, являются муниципальные правовые акты, издаваемые непосредственно на муниципальном уровне, в т.ч. акты договорного нормотворчества. В отношении последней категории следует указать на то, что хотя Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [51] предусмотрена возможность межмуниципального сотрудничества, в т.ч. для усиления экономического потенциала муниципальных образований, однако параметров и конкретных механизмов такого сотрудничества действующее законодательство не содержит.

Соответственно, одним из предложений по корректировке действующего законодательства, влияющей на экономическую деятельность муниципальных образований, может выступать законодательное определение конкретных технологий межмуниципального сотрудничества в нормах вышеназванного закона, иных федеральных законах (в части уточнения организационно-правовой формы совместной деятельности муниципальных образований, вопросов уплаты налогов, распределения доходов и расходов).

Основной перечень правовых актов, регулирующих правовую основу муниципальных образований, определен в Федеральном законе № 131-ФЗ:

«общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципально-правовые акты» [51].

Правовое регулирование создания, приобретения, отчуждения и использования государственного и муниципального имущества урегулирована нормами законодательных актов Российской Федерации, в числе которых акты Правительства РФ и иных уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации.

Несмотря на существующее количество разработанных законов на сегодняшний день сложно говорить о системном и целостном правовом регулировании данной сферы общественных отношений. Действующее в настоящее время законодательство, основной задачей которого является эффективное использование государственной и муниципальной собственности, такую эффективность в полной мере не обеспечивает, поскольку в настоящее время это законодательство до конца еще не сформировалось [33]. Это подтверждается тем, что в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года предусматривается разработка и принятие федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» [32].

Эффективное использование муниципального имущества – залог благосостояния субъектов малого и среднего предпринимательства, а вместе с этим и повышение экономических основ муниципальных образований. Вопрос урегулирования отношений в сфере государственного и

муниципального имущества на государственном уровне является первостепенным.

Актуальность правового регулирования основ местного самоуправления, в частности финансово-экономической, определяется быстрой динамикой процессов, которые имеют место в сфере муниципального управления.

Финансово-экономическая основа местного самоуправления считается важнейшим условием его существования. Именно наличие финансово-экономической основы показывает самостоятельность и независимость в решении вопросов на уровне муниципалитета [40]. Эти понятия анализируются в контексте законодательства, касающегося местного самоуправления. Уделяется внимание таким экономическим основам, как муниципальная собственность и местный бюджет.

Анализируя муниципальное имущество как одну из экономических основ, нужно сказать, что это понятие утверждено в Конституции Российской Федерации. Этот термин можно понимать, как имущественный комплекс муниципального образования, который состоит из земельных участков, движимого и недвижимого имущества [20].

В настоящее время существует возможность развития малого и среднего предпринимательства, как одного из базисного направления по формированию налоговых доходов местных бюджетов, посредством оказания муниципальной имущественной поддержки таких субъектов [34]. В идеале органы местного самоуправления должны стремиться расширять перечень муниципального имущества, которые могут быть предоставлены в пользование субъектам малого и среднего бизнеса. В связи с этим вопрос о повышении эффективности использования имущества органов местного самоуправления, рассматриваемый в работе, актуален.

Значимую роль играет экономическая основа местного самоуправления, которую составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также

имущественные права муниципальных образований (ч. 1 ст. 49 Закона №131 – ФЗ) [51].

Несмотря на определение в законе данной категории, в науке до сих пор не сложилось единого представления о сущности этого правового института, о правах населения, выражающихся в проблеме владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также имущественных прав муниципальных образований.

Определяя понятие экономической основы местного самоуправления, стоит сказать о том, что в разные периоды существования местного самоуправления в России выделялись разные составные элементы данного правового института [27].

Если взять за точку отсчета союзный закон о местном самоуправлении и проанализировать последующие российские законы, то можно заметить, что во всех использовались разные составные элементы экономической основы местного самоуправления.

Так, например, в союзном законе от 1990 года экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы, такие как «земля, воды, растительный, животный мир, коммунальная собственность, которая служила основным источником дохода местного самоуправления, выражая при этом социально – экономические интересы населения» [16].

А уже в законе РСФСР от 1991 года о местном самоуправлении, данный подход был сохранен. Было введено понятие «муниципальная собственность» [14], изменилась система формирования местных бюджетов, получается, муниципальная собственность объявлялась достоянием населения, но здесь же исчезло указание на социально – экономические интересы и потребности населения.

В 1993 году законом было предоставлено право самостоятельно утверждать перечень объектов, составляющих муниципальную собственность [45].

И уже в 1995 году экономическую основу местного самоуправления составляли «муниципальная собственность, финансы, имущество, находящееся в государственной собственности, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения» [50].

В этом законе наглядно закрепились объединение финансовых основ с экономическими, такая же, ситуация воспроизвелась и в законах о местном самоуправлении в субъектах России [2, с. 416].

Проблемы обнаруживаются и в дальнейшем регулировании, когда в Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления 1999 года термин не находил своего законодательного закрепления [43].

В современном законодательстве Российской Федерации говорится только о том, что составляет ее основу, а конкретное понятие уже дается в научной и учебной литературе. При этом авторы, при характеристике данной дефиниции используют различные термины, такие как «экономическая основа», «материальная основа», «экономическая и финансовая основа».

Такое многообразие терминов содержалось еще в раннее действовавшем Законе № 154 – ФЗ, где глава пятая имела название «Финансово – экономическая основа местного самоуправления» [50], а статья 28 гласила, что эту основу составляют только собственность и местные финансы.

В формальном смысле под экономической основой местного самоуправления понимаются те нормы, правила и принципы, т. е. базовые начала, которые установлены и гарантированы Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством России, Европейской Хартией местного самоуправления, по управлению собственностью, по формированию местного бюджета, установлению местных налогов и сборов. А в материальном смысле будет пониматься те материальные элементы, которые составляют экономическую основу местного самоуправления, а именно:

- имущество, находящееся в муниципальной собственности;
- средства местных бюджетов;
- имущественные права муниципальных образований.

Справедливо отмечают Е.М. Бухвальд, Н.В. Ворошилов: «Управление пространственным развитием страны должно строиться на основе единой региональной политики, чёткого понимания приоритетов, особенностей и перспектив развития различных территорий страны. Концептуальные положения такой политики должны быть закреплены в нормативных актах» [6, с. 139].

Согласно Указу Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января № 13 в качестве одного из принципов этой политики выступает необходимость дифференцированного подхода к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей [44].

Стратегическая цель муниципального управления, которая, по сути, совпадает с общегосударственной целью – обеспечение достойного уровня жизни граждан нашей страны населения. Состав задач, которыми достигается такая цель на уровне муниципального управления, выражен в законодательном установлении вопросов местного значения, которые, собственно, и формируют объемом полномочий муниципалитета.

Местное самоуправление является важнейшим фундаментом демократического устройства государства и общества, а также особой формой публичной власти, наиболее приближенной к населению, имеющей особый характер соотношения непосредственных и представительных начал.

Природа данного института неизбежно порождает сложности и проблемы сочетания как государственных, так и общественных интересов, построения оптимального механизма решения самих вопросов местного значения в интересах исключительного населения. Все это требует

грамотного выстраивания отношений между самим муниципалитетом, системой органов госвласти и включением в этот процесс разнообразных институтов гражданского общества.

Первостепенная цель, ради которой в любой стране функционирует система управленческой власти различных органов – это поддержание и развитие национальной экономики. Политическая система России в наше время находится в процессе серьезных изменений.

Таким образом, авторы учебной, научной литературы трактуют понятие экономической основы местного самоуправления по-разному, однако, более предпочтительным будет являться такое понятие экономической основы местного самоуправления, которое должно отражать его материальные элементы, закрепленные в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» и отражающие при этом необходимость обеспечения самостоятельного решения вопросов местного значения населением непосредственно или через органы местного самоуправления.

Что касается вопросов улучшения каких-либо аспектов в деятельности местного самоуправления, то представляется, что инициатива в этом случае должна исходить непосредственно от муниципальных властей и самого населения, что позволит избежать многих ошибок в следующих попытках реформирования области и в целом сохранить свои фундаментальные принципы, установленные в свое время самим государством и гарантированные Конституцией РФ.

Так, правовое регулирование экономической деятельности муниципальных образований, полностью зависит от качественной проработки вопросов на федеральном и региональном уровнях. Муниципальные правовые акты должны полностью соответствовать и не противоречить вышестоящим нормативным актам.

Таким образом, на основании форм экономической деятельности и норм муниципального права, можно сделать выводы, что правовое

регулирование экономической деятельности муниципальных образований представляет собой процесс упорядочивания действий субъектов правоотношений, основанных на нормах конституционного, гражданского, бюджетного, земельного и жилищного права, предметы и методы которых зависят от формы и содержания экономических отношений.

Многогранность экономических отношений создает сложность в определении терминологии, способной описать все процессы, происходящие при реализации большого объема полномочий муниципальных образований. Как следствие, отсутствие самого понятия правового регулирования экономической деятельности муниципальных образований.

В результате изучения правового регулирования экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации были изучены основные нормативно-правовые акты в данной сфере, определены виды нормативно-правовых актов по уровню правового регулирования экономических отношений – федеральные, региональные, муниципальные нормативно-правовые акты.

Глава 2 Формы осуществления экономической деятельности муниципальными образованиями в Российской Федерации на современном этапе

2.1 Анализ экономической деятельности муниципальных образований в отношениях собственности

Одна из составных частей экономической основы муниципального образования является муниципальная собственность.

Утративший силу Закон 1995 г. № 154-ФЗ выделял отдельную статью о муниципальной собственности.

В состав муниципальной собственности входили муниципальное имущество; финансовые средства местных бюджетов; муниципальные внебюджетные фонды. Установлена возможность создавать муниципальные банки, муниципальные предприятия, учреждения, организации, и другое движимое и недвижимое имущество [50].

Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» имущество, находящееся в муниципальной собственности, и средства местного бюджета определил как составляющие экономической основы местного самоуправления. Из контекста части 1 статьи 49 названного закона ясно не выделяется, являются ли средства местных бюджетов муниципальной собственностью, как это было определено в части 1 статьи 29 Закона 1995 г. № 154-ФЗ.

Такая категория, как муниципальная собственность, упомянута в статьях 130 и 132 Конституции РФ. Муниципальная собственность признана согласно Конституции Российской Федерации на равных началах с государственной и частной формами собственности [20].

Гражданский кодекс РФ в статье 215 закрепил само право на муниципальную собственность: все имущество, принадлежащее

муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Муниципальное имущество закрепляется за муниципальными организациями. Средства местного бюджета, не закрепленное имущество входят в состав казны муниципального образования. [54]. Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 125 определил, что органы местного самоуправления могут приобретать и осуществлять имущественные права в рамках своей компетенции [54]. Если обратиться к статье 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, то можно сделать выводы, что «право собственности – это право распоряжаться, владеть, пользоваться своим имуществом», то есть собственник может реализовывать такие права, и конечным получателем благ будет собственник такого имущества. Так муниципальное образование может реализовывать права в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности. Муниципалитет в данном случае является непосредственным субъектом прав, отношения в данном случае регулируются Гражданским кодексом РФ. Что касается средств местного бюджета, то в данном случае, конечным получателем благ будет выступать не только орган местного самоуправления, но и его население. Единого субъекта в бюджетных отношениях выделить не возможно, так бюджетное законодательство определяет ряд участников бюджетного процесса, и только при целостном взаимодействии таких участников и будут реализованы права и обязанности при использовании средств местного бюджета. Формирование и составление бюджетов всех уровней, а также порядок исполнения бюджетов регламентируется бюджетным законодательством.

Таким образом, можно сделать вывод, что именно имущество является муниципальной собственностью, в том числе создает материальную основу.

Российское законодательство наделяет органы местного самоуправления правами собственности на муниципальное имущество для реализации своих полномочий.

Так в статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указано, что к муниципальному имуществу относится:

- имущество, предназначенное для непосредственного решения вопросов местного значения;
- имущество, необходимое для осуществления переданных государственных полномочий органам местного самоуправления;
- имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;
- имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14, частью 3 статьи 16 и частями 2 и 3 статьи 16.2, Федерального закона № 131-ФЗ, а также имущество, предназначенное для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с частями 1 и 1.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ [51].

Кроме того, в случае возникновения права собственности на имущество, которое не соответствует составу и критериям ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», такое имущество должно подвергнуться изменению по целевому назначению, в противном случае, должно быть отчуждено в установленном федеральным законодательстве порядке.

Сведения об имуществе муниципального образования сводятся в специализированные реестры, так называемые, реестры муниципальной собственности. В настоящее время внедряются автоматизированные системы ведения таких реестров, что позволяет повышать эффективность труда

муниципальных служащих, а вместе с тем качественно решать поставленные задачи по управлению имущественных отношений муниципального образования.

Управление имуществом является неотъемлемой частью экономической деятельности муниципального образования.

Качественный состав муниципальной собственности в идеале должен обеспечивать самостоятельность муниципальных образований. Но не только количественный и качественный состав имущества станет залогом развития муниципального образования. Важную роль в экономической деятельности играет то, насколько эффективно муниципальное образование управляет своей собственностью. То есть возникает, еще одна составная часть экономической основы местного самоуправления – объект управления.

Именно в этом аспекте, в управлении муниципальной собственностью, и происходит основная экономическая деятельность муниципального образования.

Законодательная база, регулирующая сферу муниципальной собственности, состоит из правовых актов по формированию муниципальной собственности, по ее управлению, в том числе управлению жилищным фондом и земельными ресурсами, и по вопросу приватизации муниципальной собственности. По данным направлениям муниципальными образованиями разрабатываются нормативные правовые акты.

Для эффективного управления муниципальным имуществом необходимо не только устанавливать правила и нормы, но и проводить ряд действий, способствующих усилению результативности управления имуществом [25]. Меры, которые этому способствуют: полная инвентаризация имущества, внедрение автоматизированных систем учета имущества в доступных для всех муниципальных образований формах, разработка концепций развития рынка земли, проведение муниципального контроля в сфере использования земельных ресурсов.

Анализ понятия и содержания института муниципальной собственности, показывает, что, несмотря на значительную нормативно-правовую базу, регулирующую отношения в данной сфере, вопросы правовой природы муниципальной собственности остаются открытыми и несмотря на то, что Конституция РФ основным субъектом права муниципальной собственности признает население муниципального образования, ни один из законодательных актов не устанавливает формы осуществления населением прав по владению, пользованию и распоряжению муниципальным имуществом.

2.2 Анализ экономической деятельности муниципальных образований в бюджетных отношениях Российской Федерации

Экономическая деятельность по управлению муниципальным имуществом является составной частью экономической основы муниципального образования. Наряду с имущественными отношениями бюджетные отношения также составляют одну из важнейших материальных основ. Экономическая деятельность неразрывна с финансовой составляющей.

Согласно бюджетному законодательству местные бюджеты входят в единую бюджетную систему государства.

Экономическое содержание понятия «бюджет» трактуется Бюджетным кодексом как «... план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения задач и функций, осуществляемых органами местного самоуправления в течение бюджетного периода» [24].

Экономическая сущность бюджета проявляется в финансовом обеспечении деятельности органов местного самоуправления. Местный бюджет используется в качестве основного инструмента, с помощью которого местные власти могут влиять на локальную активность, создавать условия для экономического и социального подъема территории [42, с. 150].

Использование финансовых ресурсов на содержание и развитие социальной инфраструктуры, местного хозяйства и других направлений.

Порядок формирования, участники бюджетного процесса и состав местных бюджетов определен законодательством России.

Бюджет имеет собственную структуру, особенности его составления и исполнения. Порядок формирования бюджетов не стоит на месте, постоянно происходит развитие бюджетного процесса.

Согласно Европейской хартии, местное самоуправление должно обладать достаточными финансовыми средствами на исполнение своих полномочий, расходы должны быть соразмерны полномочиям органов местного самоуправления, доходная часть должна формироваться за счет местных налогов [71].

Обращаясь к конституционным гарантиям, органы местного самоуправления самостоятельны по исполнению своих полномочий.

Бюджетные отношения включают в себя деятельность, связанную с формированием доходной части бюджета, с процедурой принятия и утверждения бюджета органом местного самоуправления, а также деятельность по исполнению - расходованию бюджета, с последующим представлением отчета об исполнении бюджета.

Бюджетные отношения муниципального образования регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 131-ФЗ, бюджетным законодательством РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что местный бюджет может рассматриваться как экономическая, материальная и юридическая категория. Как экономическая категория местный бюджет являет собой финансово-экономические отношения по поводу создания, использования фонда денежных средств. Материальная категория – органы местного самоуправления при использовании бюджета исполняют свои полномочия. В качестве юридической категории бюджет рассматривается как юридический документ.

Муниципальные образования являются участниками бюджетного процесса, кроме того, отдельную роль в данном процессе законодатель отводит представительному органу и финансовому органу муниципального образования. Данные отношения регулируются положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

В бюджетном законодательстве определены требования к бюджетному процессу, в том числе в органах местного самоуправления. Так, в ходе рассмотрения проекта бюджета рассматриваются такие документы, как «основные направления бюджетной и налоговой политики», «прогноз социально-экономического развития территории», «пояснительная записка к проекту бюджета» и другие документы.

Представительные органы принимают решение об утверждении местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Принятое решение вступает в силу с начала очередного года.

Также в процессе исполнения бюджета участвуют Федеральное казначейство в части кассового обслуживания, при необходимости кредитные организации в целях предоставления бюджетных кредитов.

Таким образом, можно выделить три уровня юридической составляющей местного бюджета: федеральные, региональные, местные нормативные правовые акты.

В бюджетном процессе важную роль играют экономические отношения, так как именно при таких отношениях формируются сами источники доходов местного бюджета и осуществляется расходование бюджетных средств. Экономические отношения более широкое понятие, нежели финансовые отношения, последние в основном завязаны на функции по составлению, перераспределению финансов местного бюджета.

Именно экономические отношения содержат управленческую деятельность по воздействию на источники доходов бюджета и на расходование бюджетных средств, то есть в данном случае, раскрывается

экономическая деятельность муниципального образования по управлению бюджетом.

Эффективное использование средств местного бюджета основная задача экономической деятельности муниципального образования.

С другой стороны формирование источников доходов местного бюджета также является важной составляющей экономической деятельности.

Состояние бюджетной сферы на местном уровне в Российской Федерации может раскрыть наиболее проблемные места в экономических отношениях, а также выявить тенденции развития экономической деятельности.

По данным Росстата по итогам 2020 года на территории России действовали 20303 муниципальных образований. Самая большая доля муниципальных образований приходится на сельские поселения – 80,4 % или 16332 ед. Надо отметить то, что по сравнению с 2019 годом количество муниципальных образований уменьшилось на 543 ед. Процесс преобразования, в большей части укрупнения, упразднения муниципальных образований происходит в отношении сельских поселений. Вместе с тем перестают существовать муниципальные районы (первый уровень муниципальных образований), происходит создание вновь образованных муниципальных округов (муниципальное образование становится одноуровневым). Также происходит передача полномочий местных администраций - административных центров районов непосредственно в район. Такая тенденция не может не влиять на бюджетные отношения муниципальных образований. Экономия бюджетных средств по итогам 2020 года составила 310,9 миллионов рублей [19].

Для эффективной деятельности муниципального образования необходима сбалансированность доходной и расходной частей бюджетов.

В 2020 году собственные доходы местных бюджетов составили 5049,6 миллиардов рублей, что больше чем в 2019 году на 7,1%. Рост связан с увеличением налоговых доходов и увеличением межбюджетных

трансфертов. Основными факторами роста доходов бюджетов в различных категориях муниципальных образований стали: для городских округов – рост поступлений налоговых платежей, для муниципальных районов – увеличился объем дотаций, для сельских поселений – рост объема субсидий. В среднем по России доля налоговых доходов местных бюджетов составляет 41,3 % в структуре собственных доходов [19]. Объемы налоговых доходов местных бюджетов зависят от того, как распределены нормативы отчислений, устанавливаемые федеральным законодательством. Основным бюджетобразующим налогом местных бюджетов является налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Так, в 2020 году доля НДФЛ в структуре налоговых доходов местных бюджетов составила 64,6% [19].

Бюджетный кодекс РФ дал право субъектам РФ производить дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ в местные бюджеты, взамен дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов. Количество муниципальных образований, которым такая дотация была заменена, в 2020 году составило 1140. Такой же подход, когда закрепляются единые и дополнительные нормативы отчислений, действует по ряду других налоговых доходов местных бюджетов (налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, транспортный налог, НДС, УСН, и другие) [19].

Что касается неналоговых доходов местных бюджетов, в 2020 году объем таких поступлений составил 242,7 миллиардов рублей. Надо отметить, что поступления неналоговых доходов сократились по сравнению с 2019 годом. В частности сократились объемы поступлений от использования имущества, от оказания платных услуг, от поступлений в виде штрафов, санкций, возмещений ущерба. При этом выросли поступления от платежей за негативное влияние на окружающую среду, за пользование природными ресурсами.

Надо отметить продолжающийся рост доходов местных бюджетов в виде средств самообложения граждан. В 2020 году объем таких средств

вырос на 5,4 % и составил 302,9 миллиона рублей. Полноценное внедрение инициативного бюджетирования охватило порядка 34 региона РФ.

Применение инициативного бюджетирования позволяет достаточно эффективно решать отдельные вопросы муниципальных образований, основные отрасли местного хозяйства, где чаще встречается инициатива граждан – благоустройство территории.

Основную долю доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты – 3402,6 миллиардов рублей или 67,4 % по итогам 2020 года: субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий, дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты [19].

Городские округа являются наименее дотационными по сравнению с бюджетами других видов муниципальных образований, причиной является более высокая концентрация налоговой базы в городах. Основная цель дотаций – сокращение разрывов в бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В ходе реализации бюджетно-налоговой политики проводится работа по устранению неравномерности бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Применяются различные модели оказания финансовой помощи муниципальным образованиям. Но не только оказание финансовой помощи в необходимом объеме будет положительно влиять на развитие муниципального образования. Так целевые трансферты в виде субсидий предоставляются муниципальному образованию на конкурсной основе, а это всегда ограниченные временные рамки, вследствие чего муниципальные образования не всегда успевают освоить такие средства и реализовать свои проекты.

Целевое и эффективное расходование средств местных бюджетов также является важной составляющей в ходе осуществления финансово-экономической деятельности муниципальных образований.

Так объем расходов местных бюджетов в 2020 году составил 5017,7 миллиардов рублей.

Структура расходов местных бюджетов остается стабильной.

Социальные расходы являются крупной группой расходов муниципальных образований: 48,94 % приходится на отрасль образования, 4,34% - на культуру, СМИ, 6,82% - на социальную политику, 3,21% - на физическую культуру и спорт. Расходы на отрасли ЖКХ составляют 12,7% [19].

Муниципальные образования совместно с регионами РФ участвуют в реализации национальных проектах, так как именно органы местного самоуправления более полно учитывают мнение населения конкретной территории. Наиболее активное участие проявляется в части реализации таких национальных проектов, как «Жилье и городская среда», «Культура», «Экология», «Образование».

Вместе с тем, необходимо отметить, что кассовое исполнение местных бюджетов отстает от исполнения бюджетов регионов РФ. В анализе структуры бюджетов важным моментом является рассмотрение итогов исполнения бюджетов. Так по итогам 2020 годы местные бюджеты в целом по России исполнены с профицитом в сумме 31,9 миллиардов рублей (2019 г. - дефицит в сумме 10,8 миллиардов рублей), при этом в 27 регионах РФ дефицит местного бюджета составил 15,4 миллиардов рублей (56,9 % местных бюджетов с профицитом, 42,9% с дефицитом). Только 0,2% муниципальных образований имели равные значения доходов и расходов бюджета, то есть сбалансированный бюджет. Дефицит местных бюджетов покрывается бюджетными кредитами, государственными (муниципальными) ценными бумагами, кредитами от кредитных организаций, также как источник покрытия дефицита местного бюджета являются остатки нецелевых средств местного бюджета [19].

Таким образом, можно сделать вывод, что по-прежнему остается проблема в зависимости муниципальных образований от финансовой помощи других бюджетов, в связи с неравномерностью распределения источников доходной части местных бюджетов, а также в несвоевременном распределении межбюджетных трансфертов.

В федеративных странах, характеризующихся наличием дополнительного звена в бюджетной системе (бюджетов членов федерации), распределение функций между звеньями бюджетной системы выражен сильнее, чем в унитарных государствах. Бюджеты членов федерации несут больше ответственности за финансирование социально-экономического развития регионов страны (субъектов федерации). В таких странах организация межбюджетных отношений, как правило, соответствует модели бюджетного федерализма, которая в свою очередь может быть представлена двумя типами - децентрализованным (конкурентным) и кооперативным [67]. Децентрализованная модель бюджетного федерализма позволяет обеспечить максимальную фискальную автономию региональных и местных бюджетов за счет предоставления местным органам власти широких прав в сфере налогообложения, а также в осуществлении заимствований на финансовом рынке. Характерным представителем такой модели является США [72].

Кооперативная модель бюджетного федерализма является распространенной и направлена на обеспечение территориальной справедливости [68]. Она применяется в различных формах и, в отличие от децентрализованного типа, характеризуется сильными связями между уровнями бюджетной системы. Такая модель бюджетного федерализма присуща многим федеративным странам Европы, в частности Германии и Австрии.

Анализ проблем местных бюджетов РФ, а также рассмотрение теории и практики построения бюджетных систем в странах с рыночной экономикой показывает, что существующая финансовая самостоятельность местных бюджетов имеет ряд серьезных недостатков [69]. Сейчас в РФ проблемы, связанные с независимым функционированием местных бюджетов как самостоятельных, выглядят следующим образом. Недостаточность средств для финансирования развития местного самоуправления.

В бюджетной системе каждой страны местные органы власти должны обладать достаточным объемом финансовых ресурсов для своевременного

выполнения возложенных на них функций и задач. Формально, в соответствии с законодательством РФ, они наделены необходимой ресурсной базой, обладают рядом полномочий в части распоряжения имеющимися средствами, земельными участками, иными объектами коммунальной собственности. Фактически же финансовые возможности территорий существенно ограничены, не соответствуют установленным нормам обеспечения социальных гарантий и обуславливают значительные кассовые разрывы во время выполнения местных бюджетов [70]. При этом наиболее значимым источником финансовых ресурсов местного самоуправления являются доходы местных бюджетов. Финансовый потенциал каждого отдельного региона страны формируется именно благодаря рациональному управлению объемами собственных и закрепленных источников доходов.

Основные источники доходов местных бюджетов являются налоговые поступления (общегосударственные налоги, которые, согласно законодательству, закреплены за местными бюджетами, местные налоги и сборы, а также отчисления от общегосударственных налогов), средства, полученные от собственных средств муниципального образования, создаются за счет деятельности предприятий и организаций, находящихся в собственности, и оплата за услуги, которые предоставляют органы местного самоуправления, а также местные займы. Соотношение этих основных источников в структуре местных финансов определяет степень самостоятельности местных бюджетов.

Однако в течение многих лет в РФ существуют проблемы формирования доходной части местных бюджетов. Нестабильность доходных источников местных бюджетов являются проблемой общегосударственного значения. Как следствие, на местах не решаются первоочередные проблемы граждан, не обеспечивается надлежащее финансирование экономического и социального развития соответствующих территорий, их благоустройство, управления коммунальным хозяйством образования, охраны здоровья, ухудшается состояние дорог и т.д. [1].

Негативными факторами, влияющими на динамику поступлений в местные бюджеты, являются снижение темпов социально-экономического развития страны, рост безработицы, обострение инфляционных процессов, нестабильность на рынке валют, наблюдавшиеся в последнее время в государстве. В 2022 году произошло резкое ухудшение экономической условий вследствие обострения геополитической ситуации. В случае увеличения нагрузки на всю бюджетную систему, недофинансирование местных бюджетов станет одной из острых проблем. В сложившихся условиях, в том числе в условиях санкционного давления в большинстве сфер экономики, бюджетная и налоговая политика страны перекраивается в ручном режиме. На федеральных и региональных уровнях принят ряд антикризисных мер для стабилизации рынка труда, для развития собственных производств. При формировании основных направлений бюджетной политики муниципальные образования, в основном первого уровня, обеспечивают преемственность целей и задач соответствующего региона РФ.

Современная система межбюджетных отношений РФ является чрезвычайно централизованной, что противоречит принципу самостоятельности органов местного самоуправления в решении населением вопросов местного значения. Какое бы решение не приняло население конкретного муниципального образования, недостаточность финансирования станет препятствием в реализации права на самостоятельность. Анализ европейского опыта построения модели межбюджетных отношений показывает, что создание эффективно функционирующей бюджетной системы в РФ возможно через бюджетную децентрализацию, которая должна базироваться на первоочередном усилении локального уровня. Ключевыми вопросами, на которых сосредоточивается внимание - четкое разграничение как полномочий между государственными органами власти и органами местного самоуправления, так и распределение финансовых ресурсов на их выполнение, создание условий для самофинансирования субъектов местного

управления. По вопросу укрепления доходной базы местных бюджетов принятые законодательные акты предусматривают формирование новой системы межбюджетных отношений в РФ. В частности расширение налоговой базы и смещение налоговых акцентов на локальный уровень.

Насущной задачей для России сегодня является стимулирование, активизация местного самоуправления в поиске дополнительных резервов и привлечении альтернативных источников поступлений в свои бюджеты. В этом контексте целесообразно рассмотреть зарубежный опыт получения дополнительных финансовых ресурсов в таких сферах, как водоснабжение и водоотведения, переработки мусора домохозяйств, создание парковочных мест, эффективного использования спортивных и культурных объектов и тому подобное. Преодолеть ряд проблем в финансовом обеспечении также поможет снятие необоснованных ограничений в отношении доступа к кредитам.

При условии увеличения закрепленных за местными бюджетами доходов целесообразно снизить существенное доминирование трансфертов над собственными финансовыми ресурсами местных бюджетов, по итогам 2020 года наблюдается тенденция увеличения собственных доходов. По-прежнему дестимулирующую роль играет действующий механизм предоставления дотаций выравнивания бюджетной обеспеченности.

Формирование финансово-самодостаточных административно-территориальных единиц требует изменений не только в налоговом и бюджетном законодательстве, но и в территориальном устройстве муниципальных образований.

Успешное решение данных проблем будет способствовать сохранению финансовой и экономической устойчивости и дальнейшему развитию местного самоуправления.

Проведя анализ экономической деятельности, можно сделать выводы о том, что одной из форм осуществления такой деятельности является – управление бюджетом органа местного самоуправления.

2.3 Анализ экономической деятельности муниципальных образований по распоряжению имущественными правами

Муниципальное имущество, по мнению М.С. Сюповой и Н.А. Бондаренко, – это особый вид публичной собственности. С данным утверждением нельзя не согласиться. У общества создается интерес к данному имуществу, который предполагает возникновение экономических отношений между органами местного самоуправления и иными субъектами экономической деятельности при реализации социально-экономических функций и обеспечения условий для жизнеобеспечения муниципального образования [41, с. 173].

Муниципальное имущество – это вид публичной собственности, которая содержит в себе, в том числе и государственную собственность [46]. А вместе с тем, муниципальное имущество относится к объектам управления. Субъект муниципальной собственности – это публично-правовое образование, а именно муниципальное образование. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования являются субъектами гражданского права с особым статусом [54].

В анализируемом случае, экономические отношения возникают по поводу муниципального имущества между муниципальным образованием и другими субъектами права. При этом органы местного самоуправления в соответствии с п. 2 ст. 125 ГК РФ от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности (в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов); а согласно п. 3 данной статьи в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их особому поручению от их имени имеют право выступать

государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Субъектами экономической деятельности в отношении муниципального имущества становятся муниципальные образования. Если точнее, орган местного самоуправления рассматривается, как управляющий. В идеале именно население муниципального образования принимает решения по вопросам «владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью».

Основным (настоящим) субъектом права муниципального имущества является население муниципального образования[41, с. 176].

Действующим законодательством установлено, что муниципальные образования являются юридическими лицами, и как следует, могут участвовать в гражданском обороте не только от имени муниципального образования, но и от собственного имени. Также органы местного самоуправления имеют право обращаться в суды с исками от имени муниципального образования в защиту, в том числе имущественных прав. Таким образом, органы местного самоуправления, обладая правами на имущество, являются субъектами вещных прав.

С учетом своего статуса орган местного самоуправления, как субъект права собственности, реализуя имущественные права, должен осуществлять социально-экономические функции, удовлетворяя основные потребности местного населения.

Проблема определения понятия, сущности имущественных прав и полномочий по управлению муниципальным имуществом по-прежнему остается дискуссионной. Данному вопросу уделяли внимание в своих работах такие ученые как П.П. Беликов, А.А.Гребенникова, С.Ю.Зюзин, М.М.Мокеев, С.Ю.Наумов, В.А.Свищева, С.А. Шишелова и др. Определение понятия «имущественных прав» редко встречается в юридической науке. Чаще всего понятие «имущественное право» в гражданском праве понимается как совокупность норм, регулирующих отношения по владению,

пользованию и распоряжению имуществом. Между тем важность исследования экономической деятельности по распоряжению муниципальным имуществом трудно переоценить хотя бы потому, что муниципальное имущество является составной частью экономической основой местного самоуправления.

Самостоятельность экономического субъекта не может быть реализована полноценно без наличия прав собственности. Данный фактор касается и муниципальных образований. Органы местного самоуправления наделены на конституционном уровне полномочиями по управлению муниципальной собственностью, а Гражданский кодекс РФ раскрывает содержание права собственности муниципального образования. Таким образом, право собственности муниципального имущества – это комплексный межотраслевой институт.

Источниками права собственности муниципального образования являются Конституция Российской Федерации[20], Гражданский кодекс Российской Федерации[54], Бюджетный кодекс Российской Федерации [7], Градостроительный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации [18], Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [51], Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», Федеральный закон «О защите конкуренции», Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», указы Президента

Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. На муниципальном уровне издаются документы стратегического планирования, а именно утверждаются муниципальные программы по управлению муниципальным имуществом. Муниципальное образование определяет основные направления развития территории в сфере имущественных отношений, устанавливая цели, которые необходимо достичь в определенный период времени, реализовать необходимые мероприятия в данной области.

С целью правового регулирования имущественных отношений муниципальные образования выступают субъектами таких отношений совместно с другими участниками имущественных отношений. То есть возникает комплекс публично-правового и частноправового элементов. По этой причине методом правового регулирования имущественных отношений муниципальных образований будет являться императивно-диспозитивный метод.

В Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится само понятие имущественных прав муниципальных образований. В статье 50 указанного закона определены лишь основания на право органов местного самоуправления выступать в общественных отношениях в роли собственника муниципального имущества. Более конкретизированы права муниципальных образований как собственников имущества в Гражданском кодексе РФ.

Так положения статьи 209 ГК РФ наделяют собственника правами владения, пользования и распоряжения имуществом.

Право владения имуществом предполагает юридически обеспеченную возможность муниципального образования выступать в роли хозяина имущества.

Право пользования имуществом предполагает обеспечение возможности извлечения полезных свойств при использовании

муниципального имущества, в данном случае, находящегося в собственности.

Право распоряжения имуществом предполагает обеспечение возможности определять судьбу имущества посредством совершения в отношении такого имущества юридически значимых действий.

Муниципальное образование, обладая необходимым имуществом, участвует в экономических отношениях. Поскольку деятельность муниципального образования носит публичный характер, то и муниципальное имущество проявляет свою сущность, как социально значимое.

Одной из основных правовых форм осуществления муниципальным образованием экономической деятельности в имущественном обороте на сегодняшний день являются договорные обязательства. Необходимо отметить, что договорные обязательства муниципальных образований имеют специфические признаки, отличающие их от договорных отношений иных юридических лиц. В отличие от отношений, регулируемых ГК РФ, имущественные отношения муниципальных образований могут регулироваться нормами специальных законов и в этом случае заключаются отдельные виды муниципальных договоров, такие как, муниципальные контракты, концессионные соглашения, соглашения о предоставлении субсидий на возмещение части затрат в связи с приобретением имущества, и так далее.

Субъектами имущественных отношений муниципального образования могут быть не только органы местного самоуправления, но и иные лица.

Гражданское право наделяет муниципальные образования вещными правами. Имущество муниципального образования в первую очередь может находиться в муниципальной казне, то есть имущество для собственных нужд органа местного самоуправления. Помимо права собственности, категория вещных прав включает в себя ограниченные вещные права.

Для нормального функционирования жизнедеятельности населения муниципальные образования вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения. В качестве учредителя муниципальное образование определяет цели, порядок и условия деятельности таких предприятий и учреждений.

Унитарное предприятие является коммерческой организацией, но оно не наделено правом собственности на имущество. Именно собственник имущества обладает правом создания, определения целей его деятельности. Также муниципальное образование имеет право на получение части прибыли от использования своего имущества, переданного в муниципальное предприятие. А крупные сделки с имуществом муниципального унитарного предприятия согласовываются с учредителем, то есть с органом местного самоуправления.

Казенные предприятия и учреждения обладают правом оперативного управления муниципальным имуществом. В данном случае разрешено пользоваться имуществом и результатами от использования имущества, например произведенной продукцией, но запрещено распоряжаться имуществом. Собственник муниципального имущества вправе изъять неиспользуемое имущество, используемое не по назначению.

Перечень ограниченных вещных прав муниципального образования сегодня не закрыт: право владения и пользования лесными участками, водными объектами, участками недр, земельными участками, сервитуты, и так далее.

Зачастую право собственности, которое призвано приносить выгоду своему обладателю, в данном случае муниципальному образованию, может накладываться на него разнообразные обязанности, в том числе экономически не выгодные - содержание объектов недвижимости, уплата налогов и сборов, возмещение ущерба и прочее. Данная проблема может возникнуть в случае передачи имущества Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в собственность муниципального образования несмотря на то, что

такая передача осуществляется безвозмездно [36]. С учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 30.06.2006 № 8-П, такая безвозмездная передача должна осуществляться при наличии согласованности сторон.

Так, в своем Определении от 04.12.2007 № 828-О-П Конституционный Суд РФ указал, что передача в муниципальную собственность имущества, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления требует учета волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу. Также, необходимо придерживаться согласованных действий между участниками, учитывать финансово-экономические интересы муниципального образования. Конституционный суд также отметил, о необходимости включать возможность финансовой поддержки в случае недостаточности средств на содержание передаваемого имущества. Но и орган местного самоуправления должен весьма аргументированно указать причины, в случае выражения несогласия по поводу отказа от приема в свою собственность такого имущества.

Осуществление экономической деятельности муниципальным образованием связано также с договорными отношениями. Данные отношения регулируются законодательством в сфере закупок, в связи с чем органы местного самоуправления принимают на себя ряд обязательств. В этом случае возникают обязательственные права. В данные отношения муниципальные образования вступают при необходимости обеспечения муниципальных нужд. При этом у муниципального образования возникает обязательство на оплату товаров, работ и услуг, на возмещение убытков в случае их причинения.

Также для муниципальных нужд может быть предоставлен государственный заём, в этом случае заключаются договоры государственного займа, вследствие чего у муниципального образования возникает долговое обязательство имущественного характера.

В современных условиях, полноценного функционирования Федерального закона №131-ФЗ, как никогда остро встал вопрос о формировании системы мероприятий по созданию механизма управления и эффективного использования муниципальной собственности.

Преобразование муниципальной собственности должно проводиться с учетом формирования и функционирования государственной собственности. В связи с этим возникает вопрос о необходимости формирования единого методологического подхода к управлению государственной и муниципальной собственностью на всех уровнях законодательной и исполнительной власти.

Таким образом, по итогам рассмотрения вопроса «анализ экономической деятельности муниципальных отношений в Российской Федерации» представлена характеристика имущественных прав местного самоуправления.

Глава 3 Основные направления совершенствования законодательства в области экономической деятельности муниципальных образований Российской Федерации

3.1 Основные направления совершенствования законодательства в отношениях собственности

Проведенный анализ отношений по поводу муниципальной собственности позволил выделить сферы экономической деятельности муниципального образования. Экономическая деятельность осуществляется, в том числе при передаче муниципального имущества.

Экономическая деятельность в форме управления муниципальной собственностью, в идеале должна быть направлена на достижение целей по повышению объемов доходов местного бюджета от использования имущества. Одним из самых простых способов увеличения доходов местного бюджета является продажа муниципального имущества (в том числе приватизация). Однако отчуждение муниципального имущества может принести доход в местный бюджет только единовременно [38, с. 92].

Правовое регулирование экономической деятельности по распоряжению муниципальным имуществом будет различаться исходя из форм использования муниципальной собственности. В отдельных случаях правовое регулирование обеспечивается специальными законами.

Одной из самых распространенных форм использования имущества муниципального образования является сдача имущества в аренду. Процедуры передачи имущества в аренду должны проводиться при соблюдении норм федерального законодательства. Это основное отличие от процедуры аренды частного имущества, также обязательное соблюдение требований по установлению цены с учетом проведенной оценки передаваемого муниципального имущества [37, с. 89-93]. Вместе с тем ВАС РФ в своем информационном письме от 30.05.2005 № 92 указывает, что

отчеты оценщиков являются рекомендательными. В случае заключения договоров аренды без проведения торгов, сделки признаются не действительными, и согласно правоприменительной практике, имущество подлежит возврату, и оплаченные платежи не возвращаются. Таким образом, при передаче в аренду муниципального имущества, чтобы избежать судебных исков, необходимо соблюдать нормы федерального законодательства.

Земельные участки муниципальных образований являются объектами, которые выступают в качестве источников доходов местного бюджета.

Земельные участки могут быть переданы по договору аренды, проданы на основании договора купли-продажи, и в одном, и в другом случаях необходимо соблюсти соответствующие процедуры. Также одним из оснований получения земельного участка является договор безвозмездного пользования. Неиспользованные земельные участки могут быть выявлены в ходе муниципального контроля. Так называемые бесхозные земельные участки, могут перейти в муниципальную собственность после проведения соответствующих процедур. Одним из самых спорных вопросов в сфере земельного права является изъятие земельного участка в муниципальную собственность. Основания необходимости изъятия земельных участков, а также цели такого изъятия прямо не указаны в Земельном кодексе Российской Федерации. Изъятие земельных участков допускается «в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения». Также в порядке изъятия земельных участков указано, что изъятие должно быть обосновано «решением о создании или расширении особо охраняемой природной территории», «международным договором Российской Федерации», «лицензией на пользование недрами решением о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции».

Таким образом, видится необходимость создания механизма правового регулирования отношений по изъятию земельных участков для муниципальных нужд, в котором будет прописано понятие «изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд», понятие «государственные и муниципальные нужды».

Еще одной формой распоряжения имуществом выступает концессия. Муниципальное имущество передается по концессионному соглашению инвестору во владение и пользование на определенный срок с целью - привлечение инвестиций, что в свою очередь должно повлечь повышение качества предоставляемых товаров и услуг населению муниципалитета. Данные отношения регулируются Федеральным законом 2005 г. № 115-ФЗ.

Одной из тенденций развития современного общества, в части развития конкуренции, является реформирование деятельности государственных и муниципальных предприятий. В процессе перехода на рыночную экономику субъекты малого и среднего бизнеса вытесняют с рынка более сложные организационные формы управления, такие как муниципальные унитарные предприятия. Федеральный закон № 485-ФЗ запретил создание новых муниципальных предприятий и обязал ликвидировать (сменить организационно-правовую форму) действующие муниципальные предприятия, и в первом, и во втором случаях есть исключения (естественные монополии и предприятия, обеспечивающие жизнедеятельность в районах Крайнего севера) [49]. С одной стороны муниципальные предприятия в свое время создавались для осуществления полномочий органов местного значения, в части производства товаров и оказания услуг населению, в основном в убыточных отраслях. С другой стороны, необходимо отметить, что часть прибыли муниципального предприятия после уплаты налогов перечисляется в местный бюджет, то есть при эффективном использовании муниципального имущества увеличиваются неналоговые доходы местного бюджета. В то время, как приватизированное унитарное предприятие, от которого доходы в местный бюджет

перечисляются единожды, будет формировать частные капиталы, к тому же не исключаются проблемы в ведении деятельности вновь образованных юридических лиц [28]. Поэтому, в данном направлении необходимо тщательно взвешивать аргументы при определении судьбы муниципального предприятия, в том числе дать возможность сохранить использование такой формы собственности, в первую очередь – в целях удовлетворения потребностей муниципалитета, во вторую – как источник неналоговых доходов местных бюджетов.

Передача в безвозмездное пользование муниципального имущества также относится к одной из форм распоряжения муниципальной собственностью. При этом заключается договор ссуды, имущество остается в собственности муниципалитета. Такое имущество может предоставляться, как государственным и муниципальным учреждениям, так и передаваться субъектам малого и среднего предпринимательства [47]. И в первом, и во втором случаях муниципалитет получит экономическую выгоду, при условии сохранности передаваемого имущества, даже при том, что муниципалитет не получит непосредственный доход в отличие от договора аренды. Развивая данную область, муниципальным образованиям следует расширять перечень предоставляемого имущества в безвозмездное пользование в виде имущественной поддержки субъектам малого предпринимательства. При формировании реестра имущества, передаваемого в пользование, включать не только то имущество, которое не теряет своих свойств, но и при возможности технику, офисную мебель, транспортные средства, иное движимое имущество. В качестве положительного примера может служить передача трактора индивидуальному предпринимателю в труднодоступной сельской местности для организации таких работ как вывоза мусора, подвоза воды, дров, расчистку дорог и другие. Здесь решаются сразу несколько проблем, муниципалитет обеспечил население необходимыми для жизнеобеспечения услугами, обеспечил занятость, и обеспечил увеличение собственных налоговых доходов местного бюджета. Таким образом,

необходимо на муниципальном уровне разрабатывать порядок включения имущественных объектов в соответствующие реестры, доводить такую информацию до широкого круга лиц, потенциальных субъектов малого предпринимательства. В муниципальные программы по развитию малого и среднего предпринимательства, включать не узкий круг предоставляемого имущества в качестве поддержки, а расширенный перечень после проведения инвентаризации всей муниципальной собственности на предмет ее эффективного использования учреждениями.

В настоящее время в ходе реформирования единой системы публичной власти в Российской Федерации, когда в нее встраиваются органы местного самоуправления, процесс правового регулирования отношений в области муниципальной собственности только на начальной стадии. Муниципальным образованиям уже сейчас необходимо оценить возможности в части управления муниципальным имуществом, там, где критически не хватает бюджетных средств на содержание объектов недвижимости, и как следствие низкое качество предоставления муниципальных услуг, предпринять все меры по эффективному взаимодействию с государственными органами власти. Такое взаимодействие гарантировано Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 132) [20].

Государственная политика социально-экономического развития регионов и муниципальных образований необходимо строить через систему приоритетов, целей и задач.

Также необходимым условием для качественного экономического развития муниципальных образований является качественное осуществление муниципалитетом своих полномочий. Для этого необходимо четкое разграничение последних, в том числе их качественное делегирование.

При проработке факторов, влияющих на пространственное развитие муниципальных образований, учитывать природно-климатические, географические особенности. Немаловажен такой аспект, как социально-

демографический портрет муниципальных образований: плотность расселения, национальный состав, культурные и событийные традиции.

Что касается непосредственного развития эффективной экономической деятельности муниципальных образований, нужно для начала оценить степень инфраструктурного состояния муниципалитетов. Естественно, в тех городских и сельских поселениях, где степень износа инженерной, транспортной, энергетической инфраструктуры достаточно высока, необходимо учесть эти особенности при регулировании деятельности таких муниципальных образований. Государством в рамках стратегического планирования проводится работа по утверждению подзаконных актов, как на федеральном уровне, так и на региональном. Примером может служить Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». В процессе анализа социально-экономических положений муниципалитетов выявляются основные тенденции развития территории. Так, например, разрабатываются отдельные мероприятия государственных программ для конкретных территорий, учитывающих необходимость создания конкретной экономической базы.

Правовое регулирование деятельности муниципальных образований в идеале должно основываться на принципе обеспечения равных возможностей при реализации конституционных прав и свобод граждан на всей территории государства. Для соблюдения данного принципа, а именно инфраструктурного развития, необходимо, в первую очередь, соответствующее финансовое обеспечение муниципальных образований. Здесь нормативные правовые акты, отвечающие за развитие бюджетной системы, не должны препятствовать дифференцированному подходу к реализации мер государственной поддержки муниципальных образований.

Правовое регулирование сферы управления муниципальной собственностью подразделяется на три уровня: федеральное, региональное законодательство и муниципальные акты, признаются и защищаются равным

образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности [52].

Многообразие объектов муниципальной собственности предполагает наличие и различных способов, и методов управления ими.

По каждому виду объекта муниципальной собственности необходимо определить особенности управления, и совершенствовать нормативно-правовое регулирование в данном ключе с целью эффективного использованию муниципальной собственностью.

Также в законодательстве, регулирующем имущественные отношения, отмечается отсутствие единства терминологии при управлении публичным имуществом. Использование в нормативных правовых актах терминов «распоряжение», «отчуждение», но при этом «утилизация (списание)» не входит в понятие «распоряжение» по терминологии нормативных правовых актов, хотя является способом распоряжения [11].

Необходимо отметить отсутствие единообразного подхода к приватизации муниципального имущества.

При составлении прогнозных планов приватизации необходимо проверять возможность включения объекта на соответствие законодательству, иначе такие договоры будут признаны судом не действительными. Важным в этом вопросе стоит соблюдение сроков извещения участников.

Одним из самых актуальных вопросов местного самоуправления является управление жилищным фондом, в том числе взаимоотношения с управляющими компаниями [61]. Так органы местного самоуправления разрабатывают порядки осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами, также представительными органами местного самоуправления рассматриваются и принимаются решения по муниципальному жилищному контролю, соответствующими органами составляются программы профилактики правонарушений в сфере жилищных отношений. Данный вид муниципального контроля в действительности еще

не был опробован в большей части муниципальных образований Российской Федерации. Выявить пробелы новых правовых норм в настоящее время практически не удастся. Однако муниципальные образования уже сейчас видят проблемы, с которыми им придется столкнуться в ходе реализации контрольных мероприятий. Во-первых, ко всем многотысячным полномочиям муниципальных образований добавилось создание контрольно-надзорных органов, в чьи полномочия будут входить контрольные функции. Вместе с тем, пределы штатной численности муниципальных служащих определены законами субъектов Российской Федерации. То есть муниципальные образования столкнутся с кадровыми проблемами. Это можно сказать одна из самых весомых проблем местного самоуправления – отсутствие квалифицированных кадров по определенным направлениям [58]. Вследствие чего осуществление качественного муниципального контроля в жилищной сфере, в сфере земельных отношений, в сфере благоустройства, в сфере автомобильных дорог, в сфере контроля за единой теплоснабжающей организации, маловероятно. Вместе с тем данные сферы являются стратегически важными для комфортного и безопасной жизнедеятельности населения любой территории.

Министерством экономического развития Российской Федерации разработан проект федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе» [32].

Данный законопроект направлен на обеспечение единообразного правового регулирования отношений в сфере управления государственным и муниципальным имуществом.

В настоящее время управление муниципальным имуществом в основном осуществляется посредством реализации муниципальных программ, которые направлены на формирование эффективной структуры муниципальной собственности. В свою очередь муниципальные программы относятся к документам стратегического планирования. Подготовка документов стратегического планирования является одной из обязанностей

органов местного самоуправления, но здесь важно отметить, что нет единства требований к порядку составления таких документов. При разработке документов стратегического планирования развития территории, в том числе порядков разработки и реализации муниципальных программ, муниципальные образования берут за основу документы субъектов Российской Федерации и адаптируют их на местный уровень. Необходимо отметить, что в Красноярском крае создан специальный институт при губернаторе в целях методологической помощи муниципальным образованиям в части помощи в разработки нормативных правовых актов муниципального образования.

Так законопроект мог бы решить проблемы по восполнению правовых пробелов регулирующих отношения по управлению муниципальным имуществом.

В законопроекте предпринята попытка по определению общих критериев отнесения имущества к тому или иному уровню публичной собственности, определяются и условия принадлежности имущества Российской Федерации.

В то же время в законопроекте прописанный принцип «подотчетности и подконтрольности государственных и муниципальных органов, осуществляющих управление государственным и муниципальным имуществом» противоречит принципу самостоятельности органов местного самоуправления, и из контекста не понятно, кому подотчетны такие органы.

Положения данного законопроекта изобилуют отсылочными нормами.

Для более эффективного использования муниципального имущества предлагается утвердить порядок передачи публичного имущества на основании соглашений. В соглашении (договоре) будут содержаться условия владения и распоряжении переданного имущества.

Вводится новое понятия «распределенное» имущество. К распределенному имуществу отнесено имущество, закрепленное на праве хозяйственного ведения за государственными и муниципальными

унитарными предприятиями, а также на праве оперативного управления за учреждениями и казенными предприятиями.

Также вводится понятия «нераспределенное» имущество публично-правовых образований – к нераспределенному (казенному) имуществу отнесено имущество публично-правовых образований, не закрепленное за указанными организациями. Уточнение правового института закрепления имущества публично-правовых образований на праве хозяйственного ведения, оперативного управления за федеральными унитарными предприятиями, федеральными государственными учреждениями также легло в основу данного законопроекта. Предусмотрены особенности передачи и изъятия государственного имущества у федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений.

Так, в целях установления специальных условий использования, закрепленного за указанными организациями государственного имущества, предусматривается возможность заключения между уполномоченным органом, осуществляющим права собственника, с указанными организациями договора о закреплении имущества на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, несоблюдение условий которого является основанием для изъятия такого имущества.

Законопроектом предусмотрено создание Единого федерального государственного реестра имущества, а также предоставление сведений о таком имуществе.

Необходимо отметить, что в Красноярском крае уже в 2021 принято решение о разработке и внедрении «государственной межведомственной информационной системы централизованного учета объектов земельно-имущественного комплекса». С ее помощью будет происходить имущественный учет, в том числе учет обязательств в отношении объектов муниципальной собственности. Это позволит вовлечь в оборот неиспользуемое имущество.

Основная цель проекта федерального закона - приведение к единообразию управление имуществом, его нормы способствуют к обяызыванию раскрытия информации об отношениях, связанных с управлением имуществом публично-правовых образований.

Также одним из предложений по корректировке действующего законодательства, влияющей на экономическую деятельность муниципальных образований может выступать законодательное определение конкретных технологий межмуниципального сотрудничества в нормах Гражданского кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ (в части уточнения организационно-правовой формы совместной деятельности муниципальных образования, вопросов уплаты налогов, распределения доходов и расходов).

Таким образом, по итогам рассмотрения вопроса «основные направления совершенствования законодательства в отношениях собственности» установлены наиболее выраженные проблемы правового регулирования экономической деятельности в отношении муниципальной собственности. Также выявлены основные направления государственной политики в сфере совершенствования законодательства по рассматриваемому вопросу.

3.2 Основные направления совершенствования законодательства в бюджетных отношениях и при распоряжении имущественными правами

Процессы, связанные с бюджетными отношениями и отношениями по реализации имущественных прав, взаимосвязанные.

Так развитие территории муниципального образования определяет потребности в имущественном комплексе и в свою очередь, потребности в финансовых ресурсах.

В части удовлетворения потребностей муниципального образования федеральным законодательством предусмотрен механизм привлечения инвестиций, в том числе бюджетных.

Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.1999 № 39-ФЗ определяет экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений. Также устанавливает гарантии равной защиты прав и интересов субъектов инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений.

Для развития территорий необходимо не только финансовая поддержка проектов, но и проработка организационных моментов. Так Министерством экономики и регионального развития Красноярского края во взаимодействии с органами местного самоуправления разрабатываются комплексные инвестиционные проекты развития муниципальных образований. Такие проекты включают в себя не только строительство производственных, научных и иных объектов, но и проектируется соответствующая инфраструктура: транспортная, инженерная, коммунальная, культурно-досуговая, в сфере здравоохранения, образования и так далее. Вместе с тем для упорядочивания правоотношений, возникающих при подготовке и реализации таких проектов, необходимо принятие соответствующих решений, нормативных правовых актов. Так в Красноярском крае приняты закон Красноярского края от 11.07.2019 № 7- 2919 «Об инвестиционной политике в Красноярском крае», постановление Правительства края от 27.02.2020 № 130-п «Об утверждении Порядка отбора муниципальных проектов развития». Это дает возможность муниципальному образованию комплексно удовлетворить инфраструктурные потребности, улучшить качество жизни населения. Такое взаимодействие органов местного самоуправления, государственной власти и частного бизнеса в действительности может дать положительный результат. Однако не для всех территорий подходит такое решение. В тех муниципальных образованиях,

где невозможно привлечь инвесторов ввиду территориальных особенностей, о применении такого подхода речь не идет, соответственно и финансовое обеспечение муниципальных образований ограничено.

При реализации инвестиционной политики муниципального образования предполагаются капитальные вложения, в том числе в объекты капитального строительства, участие муниципальных образований в проектной деятельности. Для привлечения инвестиций необходимо создавать условия для потенциальных участников инвестпроектов, рассматривать и утверждать меры по предоставлению преференций [12]. Так Федеральным законом № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» резидентам предусматриваются налоговые льготы по федеральным, региональным налогам и сборам. Местные администрации также вправе установить свои меры поддержки, в том числе предоставление земельных участков, так называемый «арктический гектар», предназначенных для реализации инвестпроектов.

Данный федеральный закон устанавливает требования к потенциальным резидентам арктической зоны. Так потенциальному участнику необходимо произвести капитальные вложения в инвестпроект не менее одного миллиона рублей, быть зарегистрированным в Арктической зоне и другие требования. За период действия данного закона в России зарегистрировано 533 резидента арктической зоны [35]. В данный закон включены 10 муниципальных образований Эвенкийского муниципального района Красноярского края, но несмотря на активную агитацию и информирование населения, представителей бизнеса не зарегистрирован ни один такой резидент. Одной из причин является высокие издержки производства. Потенциальные инвесторы при оценке реализации проектов сталкиваются с рядом проблем: территориальная обособленность территорий Арктики, неразвитая инфраструктура, повышенная транспортная составляющая в расходах.

Также явными недостатками развития инвестиционной деятельности на муниципальном уровне является недофинансирование самих муниципалитетов, а также отсутствие чёткого правового регулирования.

Согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно «формируют, утверждают и исполняют местный бюджет».

Попытки сбалансировать бюджеты предпринимаются государством, разработан даже ряд стимулирующих мер, направленных на заинтересованность, как у органов местного самоуправления, так и у населения, в наращивании доходной части бюджетов в виде дотаций из вышестоящего бюджета.

Экономическая основа муниципальных образований может отличаться. В одних в большей степени экономика увязана на бюджете, формировании его доходной и расходной частей, и экономический эффект будет зависеть от того как бюджетный баланс будет обеспечен. В других превалирует имущественный потенциал, когда достаточно развита инфраструктура, которая при минимальных бюджетных инвестициях способна приносить доход в бюджет, а вместе с тем, и повышать качество жизни населения, это то, к чему должны стремиться органы местного самоуправления.

На сегодня, несмотря на увеличение масштабов освоения (добычи) природных ресурсов на территории отдельных муниципальных образований, законодательством не предусмотрены прямые нормы, обязывающие организацию-недропользователя участвовать в социально-экономическом развитии территорий, на которых ведется разработка недр. Единственная норма - статья 15 Закона РФ «О недрах» [15], которая определяет обязательство по участию недропользователей в решении вопросов, связанных с обеспечением социальных, экономических, экологических и других интересов населения, проживающего на территории, в которой ведут свою деятельность недропользователи. В большинстве случаев компании-недропользователи сотрудничают с региональными органами власти

Российской Федерации, распределение средств по линии благотворительной помощи муниципальному образованию происходит по усмотрению договаривающихся сторон. Основные налоговые отчисления поступают в федеральный и региональный бюджеты, и как следствие, муниципальное образование, имея богатые природные ресурсы, при своих климатических, географических особенностях, является высокодотационным, то есть находится в прямой зависимости от дотаций регионального бюджета, тем самым нарушается принцип самостоятельности органов местного самоуправления. Целесообразно в данном случае, законодательно определить порядок и условия оформления таких отношений, учитывая мнение и нормативные потребности муниципальных образований, на территории которых ведется промышленное освоение природных ресурсов. В настоящее время государственная политика направлена в сторону взаимодействия с представителями бизнеса всех сфер экономики. Так Правительством Красноярского края органам местного самоуправления предлагается заключить соглашения о социально-экономическом сотрудничестве с коммерческими предприятиями, например, для развития спортивной инфраструктуры территорий. При этом отсутствуют механизмы, которые регламентировали бы данное сотрудничество, все регулирование упирается в договорные отношения, а значит для коммерческих структур, такое взаимодействие чаще будет восприниматься как навязывание определенных обязанностей. Поэтому, если речь и вести в таком диалоге с представителями бизнеса, необходимо проработать специальные механизмы с возможностью установить государственные преференции для таких участников, определить их статус. Например, снижение налоговых ставок, льготное кредитование и прочее.

В решении задач по росту собственных доходов местного бюджета необходимо четко определить понятие «собственные доходы местного бюджета». Для повышения самостоятельности местного самоуправления

рассмотреть возможность передачи на местный уровень доходных источников.

В целях сбалансированности и устойчивости местных бюджетов необходимо реализовывать мероприятия на привлечение доходов бюджета и мероприятия по повышению эффективности расходов бюджета.

В настоящее время органы местного самоуправления обязаны самостоятельно исполнять свои полномочия, в то же время местное самоуправление далеко не самостоятельно в финансовом обеспечении. Зависимость от решений субъекта Российской Федерации в части бюджетной и налоговой политики муниципальных образований определена федеральным законодательством. Выявленные проблемы возможно решать перераспределением полномочий органов местного самоуправления субъектам Российской Федерации. А в случае принятия решений о наделении местных бюджетов дополнительными полномочиями предусматривать средства в вышестоящих бюджетах на реализацию указанных полномочий в полном объеме. Другим решением данных проблем видится в разработке действенного механизма судебной защиты права местного самоуправления на необходимый уровень собственных доходов местных бюджетов для обеспечения своих полномочий и развития территории.

В данной ситуации необходим комплексный подход, то есть создание целого мероприятий, направленных на урегулирование пробелов в данной области (к примеру, реформа поимущественного налогообложения, проведение всеобщей регистрации права муниципальной собственности, усиление контроля и учета в сфере муниципальной собственности и прочее).

При разработке бюджетной и налоговой политики одним из способов привлечения доходов местных бюджетов может быть выбрана система мотивации органов местного самоуправления по привлечению иных дополнительных межбюджетных трансфертов. Так в Красноярском крае в целях наращивания налогового потенциала территорий в 2020 году введена система стимулирования органов местного самоуправления: по итогам

финансового гола предоставляется межбюджетный трансферт в размере прироста по земельному налогу, налогу на имущество физических лиц, единому сельскохозяйственному налогу и налогу, взимаемому в связи с применением патентной системы налогообложения. Таким образом, муниципальные образования могут рассчитывать на дополнительные источники доходов бюджета при эффективном управлении муниципальным имуществом.

В рамках исследования необходимо рассмотреть комплекс мероприятий организационного характера, которые способствовали эффективному управлению государственным и муниципальным имуществом.

Модернизация системы управления публичным имуществом должна быть направлена на эффективную реализацию имущественных прав, как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления.

Существует необходимость в пересмотре подходов к планированию и прогнозированию результатов управления муниципальным имуществом. Для этого также необходимо объединить усилия органов управления. Так в администрации Эвенкийского муниципального района Красноярского края органы управления бюджетом и имуществом подчиняются разным курирующим заместителям главы муниципального образования, то есть у каждого структурного подразделения стоят свои задачи, когда в процессе формирования бюджета и эффективного использования имущества они должны работать на единый результат. Отсюда противоречия в подходах к формированию имущественного комплекса и его содержанию. Процесс управления имуществом и бюджетный процесс должны быть согласованными. Несмотря на самостоятельность органов местного самоуправления в принятии решений, в том числе и структуры управления, в таких направлениях, как формирование финансовых органов и органов в сфере имущественных отношений, необходимо законодательно закрепить основы, которые должны придерживаться органы местного самоуправления при утверждении структуры исполнительно-распорядительных органов

местного самоуправления. Также для руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, руководителей бюджетных организаций, предприятий необходимо не только выстроить критерии и показатели эффективного управления, но и контроль за достижением соответствующих показателей, применения соответствующих мер мотивации, в том числе мер ответственности [53].

Управление имуществом должно исходить из параметров расходов, связанных с управлением имуществом, а также в зависимости от получаемых доходов от реализации имущественных прав в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном периодах. Стратегическое планирование задач по управлению имуществом должно происходить на всех уровнях власти. В настоящее время программно-целевой подход, утвержденный на местах, не учитывает это.

Увеличение объемов приватизации муниципального имущества с целью покрытия дефицита бюджета в будущем может отрицательно сказаться на имущественном состоянии муниципального образования. Существует риск, что в муниципальной собственности практически не останется имущества со всеми вытекающими последствиями: для выполнения своих задач необходимо будет арендовать имущество у коммерческих структур, либо строительство новых, увеличив нагрузку на местный бюджет.

В процессе выработки подходов при оказании государственной поддержки: финансовой или имущественной, необходимо учитывать активы муниципального образования.

Информация, как о государственном, так и муниципальном имуществе, необходимо переводить в статус открытых данных, и с помощью автоматизированного процесса, для исключения коррупциогенных факторов, предоставлять данные широкому кругу общественности, за исключением информации с ограниченным доступом. Такой процесс должен быть направлен на вовлечение имущества в оборот, также послужит мерой в целях

повышения прозрачности системы управления государственным и муниципальным имуществом, тем самым повышая эффективность управления имуществом.

Земельные ресурсы лежат в основе экономики муниципального образования. Территории различны не только своим численным составом, но и географическими и природно-климатическими условиями, в связи, с чем категории земельных участков также различны. В последние десятилетия на территории Сибири можно было наблюдать, как земельные участки сельскохозяйственного назначения не использовались по своему назначению, либо переводились в другие категории. Сельское хозяйство может стать одним из приоритетных направлений отечественной экономики, создать необходимые условия для развития муниципальных образований, в которых имеются соответствующие земельные ресурсы. В советский период данное направление было одним из ключевых и обеспечивало решение не только экономических задач, но и социальных. Развитие муниципальных образований, где основная часть земельных ресурсов находится в лесном хозяйстве, происходит не так быстро, в связи с неравномерным распределением полномочий между государственными органами власти и органами местного самоуправления, если такие лесные участки являются государственной собственностью. Так в состав земельных участков Эвенкийского муниципального района Красноярского края входят земли населенных пунктов и межселенная территория. Но земли межселенной территории полностью находятся в ведении краевых лесничеств, и любое использование земельных участков на межселенной территории необходимо согласовать с государственными органами власти Российской Федерации, процесс согласования может длиться годами. В связи, с чем необходимо разработать правовой механизм, упрощающий процедуру согласования, при этом, не нарушая законные интересы, как населения, хозяйствующих субъектов, так и органов публичной власти.

В целях снижения административных барьеров при осуществлении кадастрового учета, регистрации прав государственной и муниципальной собственности, проведение согласовательных процедур необходимо перейти на использование электронных сервисов. Автоматизация процесса может способствовать и выявлению излишнего имущества бюджетных организаций, не используемого либо используемого не по назначению. Вариантом выявления имущества может являться самообследование. Такое мероприятие позволит выявлять «неэффективное» имущество, другими словами, не нужное государству и муниципалитету. В данном случае, должен быть определен соответствующий алгоритм действий органов публичной власти в части определения судьбы такого имущества.

Необходимым видится и установление ответственности руководителей государственных и муниципальных организаций за принятие неэффективных управленческих решений в отношении вверенного ему имущества.

Судебная защита интересов собственников имущества, в том числе взыскание убытков за решения, которые способствовали причинению убытков для соответствующего бюджета, должна стать одним из способов восстановления нарушенных прав муниципального образования. Судебной практики по этим вопросам в настоящее время практически нет. Одной из причин может являться бездействие должностных лиц органов местного самоуправления, которые обязаны защищать права и интересы муниципального образования, в том числе имущественные.

Таким образом, выявив основные пробелы в части правового регулирования экономической деятельности в определенных сферах, рассмотрены основные направления совершенствования законодательства в бюджетных отношениях и при распоряжении имущественными правами.

Заключение

Предпринятое нами исследование было направлено на изучение экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации, также на проведение анализа нормативно-правового регулирования таких отношений.

Первая глава посвящена изучению экономической деятельности муниципальных образований, проводится анализ понятий «экономическая деятельность», «экономическая основа муниципального образования». Установлено, что для эффективного функционирования муниципального образования необходимы объекты права собственности, а также то, что экономическая основа определяет и закрепляет направления деятельности муниципальных образований. Финансовая составляющая муниципальных образований рассматривается как часть экономической основы. Сделаны выводы, что при взаимосвязи объектов экономической основы выстраивается система отношений.

Также в первой главе исследован процесс правового регулирования экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации. Установлено, что муниципальное право содержит нормы других отраслей права, таких как нормы конституционного права, гражданского права, земельного права, бюджетного права. По уровню правового регулирования экономическая деятельность регулируется федеральным, региональным и местным законодательством.

Рассмотрены исторические преобразования, происходящие в сфере формирования законодательства о местном самоуправлении. Проанализированы характерные особенности законодательного регулирования экономической основы местного самоуправления. Выявлены и обоснованы тенденции развития данной сферы в ближайшее время.

В ходе исследования выявлено, что наукой определена предметная область экономической деятельности муниципальных образований, но недостаточно раскрыта характеристика экономической деятельности.

Само понятие экономической деятельности, как хозяйственно-управленческой деятельности органов местного самоуправления, раскрывается во взаимосвязи экономических основ муниципального образования, которые закреплены законодательно.

В настоящее время, как никогда, развитие законодательства в области местного самоуправления является одним из важных направлений муниципального права.

До настоящего времени экономическая деятельность муниципальных образований с позиции правового регулирования не получила должного внимания, так как отсутствует само понятие «правового регулирования экономической деятельности муниципальных образований в Российской Федерации».

Во второй главе проведен анализ форм осуществления экономической деятельности муниципальными образованиями в Российской Федерации. Так определены основные формы осуществления экономической деятельности муниципальных образований: управления муниципальной собственностью, управление местным бюджетом и управление, направленное на реализацию имущественных прав муниципального образования.

Особое внимание уделяется вопросу муниципальной собственности как объекту управления.

Результаты, полученные в ходе исследования, позволяют сделать следующие выводы.

Экономическое развитие территории зависит от качественного исполнения муниципальным образованием своих полномочий, но для обеспечения такой возможности необходим целый комплекс мер, направленный на стабильное финансирование органов местного самоуправления. На сегодняшний день финансовая обеспеченность в

большинстве муниципальных образований не дает в полной мере исполнить свои обязательства.

Экономическая деятельность органов местного самоуправления в муниципальном праве не получала должного внимания. Речь идет именно о комплексе экономических, финансовых, имущественных отношений муниципального образования, и их взаимозависимости. По сути, нормативно-правовое регулирование таких отношений осуществляется в отдельности друг от друга. Не всегда в федеральных и региональных законах прописаны отсылочные нормы на такое взаимодействие. Но и в самом управлении муниципального образования не всегда присутствует целостная координация действий, направленных на действительное развитие территории. В основном при управлении в органах местного самоуправления работает принцип расстановки приоритетов, решение первоочередных задач, и действия, направленные на социально-экономическое развитие отодвигаются на второй план.

В третьей главе обозначены основные проблемы правового регулирования экономической деятельности муниципальных образований, а также рассмотрены основные направления государственной политики в сфере развития отношений в области муниципальной собственности, в бюджетных отношениях и при распоряжении имущественных прав.

Отношения по поводу права собственности составляют такую форму, как управления муниципальной собственностью.

Государственные органы формируют принципы управления объектами государственной собственности. И эти принципы становятся и являются в последующем приоритетными для всех иных субъектов управления в механизме государства, в том числе для органов местного самоуправления (принципы определенности, прозрачности; обеспечения баланса интересов, непрерывности осуществления контроля; проектного подхода). Что в свою очередь доказывает ключевое место государственных органов власти в системе управления местного самоуправления.

Следует отметить, что реформой государственного и муниципального управления заложен принципиально новый подход к составу публичного имущества.

Идеальным вариантом установления фактов использования имущества не по целевому назначению, излишнего имущества, а также потребностей федеральных государственных и муниципальных унитарных предприятий и бюджетных учреждений в дополнительных площадях является инвентаризация имущества органами государственной власти, осуществляющими полномочия собственника. Совершенствование подходов по перераспределению имущества между разными уровнями является оптимальным решением следующей проблемы, вызванной процессом оптимизации состава и структуры государственного и муниципального имущества, организованного, прежде всего, по пути приватизации имущества.

Такая модернизация должна начинаться, прежде всего, с изменением подходов в отношениях между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Необходимо, чтобы перераспределение имущества между публичными образованиями осуществлялось с учетом задач и функций, а также с учетом необходимости получения максимально положительного экономического и социального эффекта от принимаемых решений. Более того, важным является устранение узковедомственного подхода, в рамках которого каждый орган власти самостоятельно решает свои имущественные проблемы, в связи с чем, нерационально и необоснованно тратятся бюджетные средства, в то время как существует возможность решить проблемы по размещению органов власти централизованно.

Также очень важно, чтобы ситуации, при которых различные публичные образования разрешают спорные имущественные вопросы в судебном порядке, должны стать исключением. Передача имущества с уровня на уровень власти должна осуществляться быстро и прозрачно, с

учетом реального понимания того, кто и как им будет управлять, какой эффект будет получен, кто и каким образом будет содержать передаваемое имущество.

В настоящее время возникают ситуации, при которых имущество после передачи с уровня на уровень, переходит в частную собственность, либо используется не по целевому назначению. Это не только препятствует социально-экономическому развитию, но и дискредитирует органы власти по управлению государственным имуществом в глазах граждан. Очевидно, что непосредственными исполнителями социальной политики выступают субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. По этой причине основным решением рассматриваемой проблемы может быть концентрация управления объектами социальной сферы в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах. В любой сфере деятельности положительный эффект достигается при наличии качественного правового регулирования, а также при наличии профессиональных знаний и навыков специалистов в соответствующих отраслях.

Подводя итог, можно сделать вывод: для достижения поставленных стратегических целей государственной политики, а вместе с тем социально-экономического развития территорий, в настоящее время назрела необходимость перераспределения полномочий местного самоуправления, которое в свою очередь должно будет сопровождаться качественно-новым правовым регулированием соответствующих вопросов.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Балацкий Е.В., Конышев В.А. Российская модель государственного сектора экономики. / Москва.: Экономика, 2005. - 390 с.
2. Беликов В.И., Павлов Н.В., Очаковский В.А. К вопросу о правовом регулировании процесса становления и развития экономической основы местного самоуправления в городах Федерального значения (на примере города Москвы и Санкт – Петербурга) // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 8 (35). С. 415-419.
3. Белоусова Е. В. Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия / М.: Юрист, 1999. - 543 с.
4. Бондарь Н. С. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2013., С. 31.
5. Бусыгин Л. И. Экономические основы местного самоуправления и управленческий труд в муниципальных органах // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. №1 (23).
6. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления. Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. №11 (1). С. 132-147.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.
8. Васильева Н. В. Публичное предназначение государственного (муниципального) имущества: финансово-правовой аспект //Сибирский юридический вестник. – 2019. – №. 3.
9. Гегедюш Н.С. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие для прикладного бакалавриата / Н.С. Гегедюш, Е.В. Масленникова, М.М. Мокеев и др. - Люберцы: Юрайт, 2016. - 238 с.

10. Государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327 .

11. Греблева М.В. Актуальные проблемы управления государственным имуществом // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 9 [Электронный ресурс]. URL: <https://ekonomika.sauka.ru/2014/09/6007> (дата обращения: 11.09.2022).

12. Демьянченко Н.В. Инвестиционная стратегия государства в условиях экономических ограничений России / Демьянченко Н.В., Шевченко О.П. // Теория и практика общественного развития. 2015. № 24. С. 157-159.

13. Дмитренко Р.Д. Понятие и сущность категории «экономическая деятельность» для целей правового регулирования // Юриспруденция, государство и право: Актуальные вопросы и современные аспекты. Сборник статей IV Международной научно-практической конференции, Пенза, 2021, С. 74.

14. Закон РСФСР от 6 июля 1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс (дата обращения: 07.09.2022).

15. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах" (ред. от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

16. Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс (дата обращения: 07.09.2022).

17. Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс] / <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения 21.10.2022)

18. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс (дата обращения: 20.09.2022).

19. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном уровнях за 2020 год. [Электронный ресурс] / https://mi.nfi.gov.ru/common/upload/library/2021/07/main/MONITORING_2020_ITOG.docx (дата обращения 10.10.2022).

20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс (дата обращения: 10.10.2022).

21. Курбатов А.Я. Обеспечение частных и публичных интересов – основная задача права на современном этапе // Хозяйство и право. 2001. № 6 С. 88.

22. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. — М., 2013., С. 89

23. Матвеева М.В. Генезис управленческих концепций управления расширенным воспроизводством // Известия вузов. 2014. № 6 (11). С. 30-39.

24. Матвиенко, С. В. (Светлана Валерьевна). Экономическая основа местного самоуправления как комплексный правовой институт муниципального права Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / С. В. Матвиенко ; науч. рук . И. В. Гранкин. -М.,2015. -24 с.-Библиогр. : с. 22 - 23.

25. Мишина Е.С., Шпак А.С., Рой Н.А. «Современные тенденции в системе управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы и пути их решения». Вестник Евразийской науки. 2018.

26. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 17.02.2021) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс (дата обращения: 11.09.2022).

27. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. — М., 1999., С.43

28. Особенности управления государственной собственностью в Российской Федерации, О.Г. Дмитриева, 2013

29. Павлов Н.В., Очаковский В.А. К вопросу формирования финансово – экономической основы института местного самоуправления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 3. С. 121-124.

30. Полномочия органов местного самоуправления [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Pol№omochiya-mest№ogo-samoupravle№iuya> (дата обращения 01.11.2022)

31. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс (дата обращения: 10.11.2022).

32. Проект Федерального закона "О государственном и муниципальном имуществе" (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-19/00095159) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс (дата обращения: 20.09.2022).

33. Проняева Л. И., Кружкова И. И., Кожанчиков О. И. Современное управление государственной собственностью на федеральном уровне //Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. – 2019. – №. 1.

34. Путилина И.Н. Развитие малого и среднего предпринимательства в России как один из способов улучшения социальной защищенности общества / Путилина И.Н., Шевченко О.П. // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 4 (45). С. 176-180.

35. Реестр резидентов Арктической зоны РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://investarctic.com/registry.php> (дата обращения 24.11.2022).

36. Рой Н. А., Шпак А. С., Мишина Е. С. Современные тенденции в системе управления государственной собственностью в Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник евразийской науки. – 2018. – Т. 10. – № 3.

37. Семенов, Я.В. Административно-правовые проблемы аренды государственного и муниципального имущества / Я.В. Семенов // Административное и муниципальное право. – 2014. - № 3. – С. 89-93.

38. Сергиенко, А.А. Несовершенство правового регулирования приватизации муниципального имущества / Сергиенко А.А., Емелькина Н.А. // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2014. – № 3. – С. 91-95.

39. Синякаев Р.Р. Оценка эффективности управления муниципальной собственностью // Приоритетные направления развития образования и науки: материалы Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 9 апр. 2017 г.). В 2 т. Т. 2 / редкол.: О.Н. Широков [и др.] – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 232-234.

40. Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В. Б. Зотова. / — СПб.: Лидер, 2015. — 493 с: ил. — (Серия «Учебник для вузов»).

41. Сюпова М.С., Бондаренко Н.А. Исследование специфических особенностей муниципальной собственности / М. С. Сюпова, Н. А. Бондаренко // Ученые записки ТОГУ. – 2016. – Т. 7. – № 4. – С. 172-178.

42. Третьякова А.В. Некоторые проблемы управления муниципальной собственностью // Современные корпоративные стратегии и технологии в России. – 2015. - № 6. – С. 148-155.

43. Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. №1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в

области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 11.09.2022).

44. Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.

45. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

46. Управление государственной и муниципальной собственностью : учеб. пособие / Т.Ю. Лушникова. Челябинск: Челяб. гос. ун-т, 2016.

47. Утюшева, Л.Д. Малый бизнес в условиях модернизации местного самоуправления // Российское предпринимательство. 2015. № 6.

48. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (ред. от 31 июля 2020 г. № 293-ФЗ) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

49. Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции» [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73255479>.

50. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

51. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 30 декабря 2020 г. № 518-ФЗ) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

52. Филимонова И.В., Цутиев А.М. Понятие, сущность и правовая природа права муниципальной собственности // Современные научные

исследования и инновации. 2017. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.sibauka.ru/issues/2017/12/85231>.

53. Чазова И. Ю., Мухина И. А. Оценка эффективности использования государственной собственности // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2018. – Т. 28. – №. 5.

54. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 9 марта 2021 г. № 33-ФЗ) / [Электронный ресурс] // СПС Консультант плюс.

55. Чердакова Л.А. Право собственности муниципальных образований: некоторые особенности осуществления и правового регулирования / Л. А. Чердакова // Сибирский юридический вестник. – 2015. – № 2. – С. 52-56.

56. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. - 5-е изд., пересмотр. - М.: ИНФРА-М, 2016. - 432 с.

57. Шахабасов, Р.А. Роль местного самоуправления в формировании муниципальной собственности / Р.А. Шахабасов / Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 1. – С. 55-61.

58. Шевченко О.П. Отбор и найм персонала как технология кадрового менеджмента в организациях на современном этапе / Шевченко О.П., Демьянченко Н.В. // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 11 (71). С. 7.

59. Шевченко О.П. Способы и методы анализа и минимизации экономических рисков / Шевченко О.П., Стаценко Ю.Н. / В сборнике: СБОРНИК СТАТЕЙ ТРЕТЬЕЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ШКОЛЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ И ПРАВА НА ЮГЕ РОССИИ сборник научных статей. 2016. С. 191-193.

60. Шер М.Л. К вопросу о приоритетах социальной политики России в кризисный период / Шер М.Л., Шевченко О.П. // Экономика и предпринимательство. 2018. № 3(92). С. 122-124.

61. Шмелева О.Г. Трансформация института муниципальной собственности в условиях формирования инновационной экономики: автореф. дис. ...докт. экон. наук / О. Г. Шмелева. – М., 2011. - 39 с.
62. Шульженко С.И. «Проблемы управления публичным имуществом в Российской Федерации». //Управленческое консультирование. № 2. 2019. С. 71-87.
63. Щеренко, Д. А. Определение понятия «имущественный комплекс» / Д. А. Щеренко. // Российская юстиция. – 2014. – № 4. – С. 17 - 19.
64. Яговкина В.А. Залог имущества муниципальных учреждений и предприятий: право и практика / Яговкина В.А. // Практика муниципального управления. – 2015. – №11. – С. 18-23.
65. Якушкина, Т. Система управления муниципальным имуществом: разработка стратегии / Т. Якушкина // Проблемы теории и практики управления. 2011. – № 6. – С. 70–78.
66. Яновский В.В. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – М.: Кнорус, 2015. – 200 с.
67. Baskara T., Feld L.P., Schöellebach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis // Economic Inquiry. 2016. Vol. 54 - № 3. P. 1445-1463.
68. Biet M., Lebrun E., Leprieux M. Does intermunicipal cooperation favor higher firm creation? Fresh evidence from a natural experiment // The Annals of Regional. 2022. p 173–179.
69. Brian Dollery Harry Kitchin Melville McMilla. Fresh evidence from a natural experiment // Local Public, Fiscal and Financial Governance. 2020. P 257–285.
70. Fatikhova, D. R., & Ziatdinova, E. M. Communicative model as a institutionalization factor for a local self-government in the Russian Federation [Electronic resource]. URL access mode <http://www.lingcure.org/index.php/journal/article/view/1627/426> (дата обращения: 11.01.2021).

71. Genódźwiłł A., KurNóiewicz A., Paweł SwiaNóiewicz P. The impact of muNóicipal territorial reforms oNó the ecoNóomic performaNóce of local goverNómeNóts. A systematic review of quasi-experimeNótal studies. // *Space aNó Polity*. 2021. Vol. 25 – Nó 1. P. 37-56.

72. Nókhaichuk D., Trofimova V. Foreignó experieNóce of eNósurinóg the fiNóaNócial autoNóomy of local self-goverNómeNóts // *Atlantis Press*. 2018. P. 180-183.