



С. Н. Солдаткин

**Заёмно-долговая деятельность
органов исполнительной власти
российских регионов**

**Организационно-правовое
регулирование и практическая
реализация**

DirectMEDIA

С. Н. Солдаткин

**ЗАЁМНО-ДОЛГОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИЧЕСКАЯ
РЕАЛИЗАЦИЯ**

Монография



Москва-Берлин

2014

УДК 336.276, 336.3

ББК У9(2) 261.2

С 60

Рецензенты:

А. Г. Кузнецова, д-р экон. наук, проф. кафедры «Финансы,
кредит и бухгалтерский учёт» Тихоокеанского
государственного университета

А. И. Фисенко, д-р экон. наук, проф., завкафедрой «Финансы»
Морского государственного университета
им. адм. Г. И. Невельского

Солдаткин, С. Н.

С60 Заёмно-долговая деятельность органов исполни-
тельной власти российских регионов : организационно-
правовое регулирование и практическая реализация :
монография / С. Н. Солдаткин. – М.-Берлин:
Директ-Медиа, 2014. – 216 с.

ISBN 978-5-4475-3735-7

В монографии исследуются теоретические и практические аспекты реализации органами власти субъектов Российской Федерации заёмно-долговой деятельности. Систематизируется материал по организационно-правовому регулированию осуществления заимствований, предоставления гарантий, формированию и регулированию субфедерального и муниципального долга.

Рассматриваются организационные основы построения эффективной региональной долговой политики как составной части долговой политики государства.

Монография представляет интерес для широкого круга научных работников, магистрантов, аспирантов, специалистов в области теории и практики государственных и муниципальных финансов, студентов экономических специальностей вузов.

ISBN 978-5-4475-3735-7

© Солдаткин С. Н., текст, 2014

© Издательство «Директ-Медиа», оформление, 2014

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Законодательное регулирование заёмно-долговой деятельности на субфедеральном уровне.....	8
1.1. Законодательное регулирование заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	8
1.2. Регламентация предоставления субфедеральных и муниципальных гарантий	25
1.3. Определение и регламентация субфедерального и муниципального долга в российском бюджетном законодательстве: критический взгляд.....	37
1.4. Регулирование размера заимствований и долговых обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как фактор поддержания экономической безопасности	52
Глава 2. Аспекты осуществления заёмно-долговой деятельности субъектами Российской Федерации.....	74
2.1. Долговое финансирование развития России: оценка перспектив	74
2.2. Организационно-правовое регулирование заёмной деятельности региональных органов власти	97
2.3. Долговые обязательства субъектов Российской Федерации: характеристика современного состояния	102
2.4. Оценка среднесрочных перспектив долгового финансирования субъектов Российской Федерации.....	112
Глава 3. Организационные основы построения эффективной региональной долговой политики в России.....	125

3.1. Краткий исторический обзор практики реализации долговой политики административно-территориальными и муниципальными образованиями в России	125
3.2. Региональная долговая политика субъектов Российской Федерации как составная часть долговой политики государства.....	134
3.3. Методические подходы к оценке долговой устойчивости субъектов Российской Федерации (на примере субъектов Дальневосточного федерального округа)	154
3.4. Определение и ранжирование рисков, связанных с реализацией региональной долговой политики	174
Заключение	200
Список использованных источников.....	203

Введение

Укрепление макроэкономической стабильности, обеспечение бюджетной устойчивости и необходимой финансовой самостоятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по-прежнему остаются приоритетными направлениями бюджетной и региональной политики российского государства.

Вместе с тем перераспределение расходных полномочий между бюджетами разных уровней в целях совершенствования межбюджетных отношений пока не приводит к реальному улучшению ситуации с наполняемостью бюджетов субъектов РФ. В последние годы отмечается ускоренный рост масштабов заимствований субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, что позволяет привлечь дополнительные финансовые ресурсы и обеспечить финансирование насущных и неотложных потребностей регионов.

В отечественных научных и методических изданиях, в официальных документах Минфина России прочно закрепились и широко используются термины «долговая политика», «региональная долговая политика» («долговая политика регионов»)¹. В 2003 году впервые была опубликована монография, посвящённая вопросам реализации долговой политики регионов².

В марте 2003 года Правительством России был рассмотрен доклад Министерства финансов России «Об

¹ Фактически первая статья, где используется термин «долговая политика», была опубликована в авторитетнейшем российском периодическом научном издании на английском языке : Vavilov A., Kovalishin E. The principles of state debt policy (Вавилов А., Ковалишин Е. Принципы государственной долговой политики) // Вопросы экономики. 2001. Т. 8. С. 46–63).

² Лыжова Л. Н. Долговая политика регионов: российская практика и мировые тенденции. – М. : Наука, 2003. – 266 с.

основных направлениях политики Правительства Российской Федерации в сфере государственного долга на 2003–2005 годы и комплексе мер по её реализации», где определялись приоритеты в сфере государственных внутренних и внешних заимствований на среднесрочную перспективу. С 2007 года Минфин РФ стал ежегодно формировать основные направления государственной долговой политики России на 3-летний период, составной частью которых является регулирование политики в области заимствований субъектов Российской Федерации.

В декабре 2012 года Минфин РФ опубликовал «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 годы».

Россия постепенно накапливает свой собственный опыт организации осуществления субфедеральных и муниципальных заёмных и долговых операций. Вместе с тем требуются новые подходы к теоретическому обоснованию и методическому обеспечению заёмно-долговой деятельности органов власти на субнациональном уровне. Это особенно актуально в условиях долгового финансирования российской экономики.

В монографии предпринята попытка систематизировать материал по различным аспектам организационно-правового регулирования и практической реализации заёмно-долговой деятельности органов исполнительной власти российских регионов.

Отдельная глава посвящена рассмотрению организационных основ построения эффективной региональной долговой политики как составной части долговой политики государства. Предложены методические подходы к оценке долговой устойчивости субъекта Российской Федерации (на примере субъектов, входящих в Дальневосточный федеральный округ).

Несомненно, управление рисками, связанными с осуществлением субъектами РФ заёмно-долговых операций, является составной частью механизма эффективной региональной долговой политики. Наиболее полное выявление, классификация и ранжирование таких рисков способствует объективной и полной их оценке, а следовательно, успешному управлению рисками. Поэтому особое внимание уделено выявлению и ранжированию новых рисков реализации региональной долговой политики.

Глава 1. Законодательное регулирование заёмно-долговой деятельности на субфедеральном уровне

1.1. Законодательное регулирование заимствований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Если обратиться к истории развития отечественной финансовой системы, то становится очевидным, что для царской России характерной была только заёмная деятельность городов при полном отсутствии такой деятельности со стороны административно-территориальных единиц (губерний). Вполне обычной была практика осуществления займов крупными городами.

Стоит отметить, что длительное время заёмная деятельность территорий в пределах нашего государства законодательно никак не регламентировалась и не ограничивалась. По крайней мере, официальная статистика, отражающая заёмную деятельность областей и краёв в советский период, отсутствует.

В современной России (после развала СССР) несбалансированность федерального бюджета стала причиной постоянного несоответствия между величиной финансовых ресурсов, располагаемых территориальными органами власти, и потребностями региона. В итоге это привело к необходимости наряду с традиционными источниками (налогами, неналоговыми доходами и др.) прибегнуть к привлечению заёмных средств, т.е. осуществлению заимствований. От государства требовалось принятие соответствующих законодательных мер.

Впервые субъекты РФ и муниципальные образования получили право заимствовать средства из иных бюджетов, у коммерческих банков или выпускать зай-

мы на инвестиционные цели в 1993 году, со вступлением в силу Закона Российской Федерации «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краёв, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»³.

Законом впервые вводилось понятие «минимальный бюджет» – расчётный объём доходов соответствующего консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, бюджета сельсовета, бюджета поселка, районного бюджета района в городе, городского бюджета города без районного деления, покрываемых гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы. В случае недостаточности расчётного объёма закреплённых доходов часть таких расходов могла покрываться отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению соответственно Верховного Совета Российской Федерации, иного вышестоящего представительного органа власти (статья 1 Закона).

Расходная часть минимального бюджета исчислялась по установленным единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормам и нормативам, а размер её определялся:

а) суммой затрат, включаемых в бюджет текущих расходов, учитываемых вышестоящими органами власти в расчетах к бюджету года, предшествующего

³ Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 18. Ст. 635).

планируемому (в сопоставимых условиях), с учётом увеличения (снижения) этих расходов, вызванного:

- согласованной с вышестоящим органом власти в порядке, установленном настоящим законом, суммой затрат в связи с изменением состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию;

- решениями вышестоящих органов власти об изменении социальных и финансовых норм и нормативов;

- изменением индекса цен и тарифов по расчётам вышестоящих исполнительных органов власти, осуществляемым в установленном порядке;

- б) минимально необходимой суммой затрат, включаемых в бюджет

развития данного национально-государственного или административно-территориального образования.

При этом Закон (статья 7) фактически устанавливал требование соблюдения бездефицитности минимального бюджета: доходная часть такого бюджета должна была полностью покрывать указанные суммы затрат.

Статьёй 12 «Заёмные средства бюджетов» Закона исполнительным органам власти разрешалось получать процентные или беспроцентные ссуды из иных бюджетов при недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утверждённого бюджета. Также по решению представительных органов власти на соответствующих территориях могли выпускаться займы на инвестиционные цели. В качестве ещё одной формы получения дополнительных денежных средств на покрытие расходов бюджетов допускалось получение краткосрочных кредитов коммерческих банков. Обязательным требованием при этом было заключение исполнительным органом власти соглашения с банком о предоставлении и погашении кредита на приемлемых условиях.

Впервые закон устанавливал принцип разграничения долговой ответственности различных органов власти: вышестоящий орган власти не должен был отвечать по долговым обязательствам нижестоящего органа власти, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации.

Законом предусматривалось, что максимальный размер соотношения общей суммы займов, кредитов, иных долговых обязательств соответствующего бюджета и объёма его расходов будут устанавливаться законами Российской Федерации дополнительно.

Стоит заметить, что данный Закон был отменён с 1 января 2000 года в связи с вступлением в силу Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ).

Определённую роль в развитии законодательной базы заёмной деятельности субъектов РФ и муниципалитетов сыграло принятие в декабре 1995 года части 2 Гражданского кодекса РФ. Статьей 817 Кодекса устанавливался ряд правил в отношении договора государственного займа:

- по договору государственного займа заёмщиком может выступать субъект РФ, а займодавцем – гражданин или юридическое лицо;

- договор государственного займа заключается путём приобретения займодавцем выпущенных государственных облигаций или иных государственных ценных бумаг, удостоверяющих право займодавца на получение от заёмщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, иного имущества, установленных процентов либо иных имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение.

- не допускается изменение условий выпущенного в обращение займа.

Стоит заметить, что все эти нормы действуют и сегодня, в том числе и в отношении займов муниципальных образований.

Принятие в 1998 году Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»⁴ позволило определить процедуру эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, а также порядок возникновения в результате осуществления эмиссии таких бумаг и исполнения обязательств субъектов РФ и муниципальных образований.

Необходимо особо отметить, что данный Закон (статья 7) устанавливал ряд ограничений, касающихся возникновения обязательств по государственным и муниципальным ценным бумагам, но действовали они только до вступления в силу норм Бюджетного кодекса РФ, регламентировавших предельное значение объёма долга, предельный объём средств, направляемых на финансирование дефицита бюджета соответствующего уровня на текущий финансовый год, а также предельные расходы на обслуживание государственного или муниципального долга.

Например, согласно статье 7 Закона эмиссия государственных ценных бумаг субъекта РФ и муниципальных ценных бумаг допускалась только в случае утверждения законом субъекта РФ или решением органа местного самоуправления о бюджете соответствующего уровня на текущий финансовый год предельного размера государственного долга субъекта РФ (муниципального долга), а также предельного объёма заёмных средств, направляемых субъектом РФ (муниципальным образованием) в течение текущего финансового года на финансирование дефицита бюджета или программ развития субъекта РФ (муниципального образования).

⁴ Федеральный закон № 136-ФЗ от 29 июля 1998 года.

При этом предельный объём заёмных средств, направляемых субъектом РФ (муниципальным образованием) в течение текущего финансового года на указанные цели, регламентировался следующим образом:

– для субъекта РФ – не более 30 процентов объёма собственных доходов бюджета субъекта РФ на текущий финансовый год без учёта финансовой помощи из федерального бюджета и привлечённых в текущем финансовом году заёмных средств;

– для муниципального образования – 15 процентов объёма доходов местного бюджета на текущий финансовый год без учёта финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ и привлечённых в текущем финансовом году заёмных средств.

В составе предельного объёма заёмных средств не учитывались средства, привлекаемые и полностью используемые в текущем финансовом году на погашение (реструктуризацию) имеющегося долга, а также расходы на обслуживание (за исключением расходов на погашение) долга в текущем финансовом году.

Несомненно, основным законодательным актом, регламентирующим сегодня базовые критерии осуществления заимствований субъектами и муниципалитетами в Российской Федерации, является Бюджетный кодекс.

Интересно, что в нынешней редакции Бюджетного кодекса РФ⁵ определение сути, целей и особенностей заимствований субъектов РФ даётся после определения самой сущности долга субъекта РФ и муниципального долга (статьи 103–104).

⁵ Здесь и далее используются выдержки из Бюджетного кодекса Российской Федерации по состоянию на 5 мая 2012 года по печатному источнику: Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Проспект; КноРус, 2012. – 272 с.

В прежней редакции БК РФ⁶ в статье 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем кодексе» содержалось следующее определение: «Государственный или муниципальный заём (заимствование) – передача в собственность Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования денежных средств, которые Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование обязуется возвратить в той же сумме с уплатой процента (платы) на сумму займа». Далее, в статье 90, расшифровывались понятия «государственные заимствования субъектов РФ» и «муниципальные заимствования». Только после этого в главе 14 (статьи 99–100) последовательно рассматривались суть и формы долга субъекта РФ и муниципально-го долга.

В нынешней редакции БК РФ в статье 6 трактовка общего понятия «заимствования» отсутствует, а в статье 103 под государственными заимствованиями субъектов РФ понимаются государственные займы, осуществляемые путём выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями настоящего Кодекса в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной системы РФ, кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ.

Такие заимствования осуществляются в целях обеспечения погашения существующих государственных внутренних или внешних долговых обязательств субъекта РФ и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта РФ. Для субъекта РФ допускается осуществление внутренних и внешних заимствований.

⁶ В качестве прежней редакции взято издание: Бюджетный кодекс Российской Федерации. Официальный текст с изм. и доп. на 1 мая 2005 года. М. : Эксмо, 2005. – 256 с.

Под государственными внутренними заимствованиями субъектов РФ понимаются государственные займы, осуществляемые путём выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ в бюджет субъекта РФ от других бюджетов бюджетной РФ, кредитных организаций, международных финансовых организаций, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в валюте Российской Федерации.

Под государственными внешними заимствованиями субъектов РФ понимаются государственные займы, осуществляемые путём выпуска государственных ценных бумаг от имени субъекта РФ, и кредиты, привлекаемые в соответствии с положениями настоящего Кодекса в бюджет субъекта РФ от иностранных банков, по которым возникают долговые обязательства субъекта РФ, выраженные в иностранной валюте.

Заимствования субъектов РФ можно разделить:

- на прямые (к ним относятся эмиссия ценных бумаг и получение кредитов, в том числе бюджетных)⁷;
- условные (косвенные) – предоставление гарантий.

В редакции БК РФ, действовавшей до 1 января 2008 года, государственные заимствования субъектов РФ определялись как займы и кредиты, привлекаемые от физических и юридических лиц, по которым возникают

⁷ До 2005 года в России действовал такой вид заимствований, как бюджетная ссуда. Это бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев и в пределах финансового года. Отмена в России с 01.01.2005 года практики предоставления бюджетных ссуд можно расценивать как стремление государства уйти от бесплатности предоставления денежных средств в рамках межбюджетных отношений. Получение бюджетных ссуд, как и получение бюджетных кредитов, вело к образованию долговых обязательств субъектов РФ и муниципалитетов.

долговые обязательства субъекта РФ как заёмщика или гаранта погашения займов (кредитов) другими заёмщиками, выраженные в валюте обязательств⁸. То есть в понятие «заимствования» включалось также предоставление субъектами РФ гарантий.

В действующей редакции БК РФ гарантии субъектов РФ рассматриваются обособленно, что вполне обоснованно, так они ведут к образованию не прямых, а условных (косвенных) долговых обязательств.

Порядок осуществления внешних заимствований субъектов РФ (за исключением внешних облигационных займов) устанавливается Правительством РФ. Выпуск внешних облигационных займов субъектов РФ осуществляется в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона от 29 июля 1998 года № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

С 1 января 2011 года стало действовать следующее бюджетное правило, регулирующее цели и возможности субъектов РФ в области осуществления своих внешних заимствований⁹:

а) субъекты РФ, для которых расчётная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трёх последних отчётных лет не превышала 5 процентов объёма собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, начиная с очередного финансового года вправе осуществлять внешние заимствования в целях обеспечения погашения внешнего долга и (или) финансирования дефицита бюджета субъекта РФ;

⁸ В редакции Федерального закона от 05.08.2000 года № 116-ФЗ, статья 90 «Государственные заимствования субъектов Российской Федерации, муниципальные заимствования».

⁹ Норма введена Федеральным законом от 26.04.2007 года № 63-ФЗ.

б) субъекты РФ, для которых расчётная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трёх последних отчётных лет превышала 5 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, вправе осуществлять внешние заимствования в целях обеспечения погашения внешнего долга субъекта РФ. При этом в текущем финансовом году объём указанных внешних заимствований не может превышать объём обязательств по погашению в текущем финансовом году имеющегося на начало года внешнего долга субъекта РФ без учёта обязательств по гарантам, выраженным в иностранной валюте.

Субъекты РФ вправе осуществлять заимствования у Российской Федерации в иностранной валюте исключительно в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), которые являются формой финансирования проектов, включённых в Программу государственных внешних заимствований Российской Федерации¹⁰. Такие заимствования не являются для субъекта РФ внешними заимствованиями и не приводят к образованию у него внешнего долга (статья 104 БК РФ).

Статья 108.2 БК РФ определяет Программу государственных внешних заимствований субъекта РФ как перечень внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период). В Программе, являющейся приложением к закону о бюджете субъекта РФ на очередной

¹⁰ Программа предусматривает предоставление средств в иностранной валюте на возвратной и возмездной основах путём оплаты товаров, работ и услуг в соответствии с целями этих проектов. Целевые иностранные кредиты включают связанные кредиты правительств иностранных государств, банков и фирм, а также нефинансовые кредиты международных финансовых организаций.

финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), должны быть определены:

1) предельный объем государственных внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

2) перечень, объемы и сроки погашения государственных внешних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Перечень всех внутренних заимствований субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований должен отражаться в Программе государственных внутренних заимствований субъекта РФ (статья 110.1 БК РФ). Такая Программа также является приложением к закону о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

Право осуществления государственных внутренних и внешних заимствований субъекта РФ от имени субъекта РФ в соответствии с Бюджетным кодексом и принятым в соответствии с ним законом субъекта РФ принадлежит высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ либо финансовому органу субъекта РФ.

При выборе формы займа решающее значение имеет, с одной стороны, его стоимость, т.е. плата, которую региональный орган власти должен заплатить за привлекаемые ресурсы, а с другой – наличие в нужных размерах финансовых ресурсов на соответствующем рынке капиталов.

Надо учитывать, что статья 106 БК РФ накладывает ограничения на масштабы субфедеральных займов:

предельный объём заимствований субъектов РФ в текущем финансовом году не должен превышать сумму, направляемую в текущем финансовом году на финансирование дефицита бюджета субъекта и (или) погашение долговых обязательств бюджета.

Необходимо иметь в виду, что, согласно статье 113 БК РФ, поступления в бюджет субъекта РФ средств от заимствований учитываются в источниках финансирования дефицита бюджета путём увеличения объёма источников финансирования дефицита бюджета. Поступления в бюджет от размещения государственных ценных бумаг субъекта РФ в сумме, превышающей номинальную стоимость, поступления в бюджет, полученные в качестве накопленного купонного дохода, а также разница, возникшая в случае выкупа ценных бумаг по цене ниже цены размещения, относятся на уменьшение расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в текущем финансовом году.

Стоит заметить, что в историческом плане становление механизма регулирования заимствований муниципалитетов в России было более «насыщенным».

Помимо упомянутого ранее Федерального закона «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления», части 2 Гражданского кодекса РФ и Федерального закона «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» в российском законодательстве существовал ряд других нормативно-правовых актов, способствующих развитию финансовой

активности органов местного самоуправления, в том числе и на рынке заимствований.

Например, Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливалось, что в доходы местных бюджетов зачисляются также и поступления от местных займов (статья 36), а участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях может осуществляться в том числе и путём выпуска муниципальных займов и получения кредитов (статья 42)¹¹.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» устанавливал основные принципы организации местных финансов, источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Данный Закон впервые определял понятие «местные финансы» как совокупность средств местного бюджета, государственных и муниципальных ценных бумаг, принадлежащих органам местного самоуправления, а также других финансовых средств (статья 2). Органам местного самоуправления предоставлялось право получать в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления (статья 15).

¹¹ Утратил силу с 1 января 2009 года, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. До этого Закон применялся в части, не противоречащей положениям главы 12 Федерального закона № 131-ФЗ.