

На правах рукописи

Олейников Сергей Николаевич

Правовое обеспечение финансовой деятельности муниципальных образований в российской федерации

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2012

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Волгоградский институт экономики, социологии и права»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Юсупов Виталий Андреевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мамедов Андрей Алиевич
РУДН, профессор кафедры административного
и финансового права

кандидат юридических наук
Вершило Татьяна Александровна
Российская Академия правосудия, кафедра
Финансового права

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный
университет» (юридический факультет)

Защита состоится 23 мая 2012 года в 17.30 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, зал заседаний Ученого совета юридического факультета, аудитория 347.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации направлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет (<http://vak.ed.gov.ru>) «___» апреля 2012 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru.

Автореферат разослан «___» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования.

Одним из основных общетраслевых принципов финансового права Н.И. Химичева называет самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов.

В то же время следует признать, что на современном этапе развития местного самоуправления финансовое обеспечение последнего является явно недостаточным. Более того, необходимо констатировать факт практически полного отсутствия финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Финансовая деятельность муниципальных образований неразрывно связана с финансовой деятельностью государства, поскольку именно государство принимает решения о том, как будет строиться финансовая деятельность муниципалитетов, а также во многих случаях оказывает серьезную помощь последним.

Особенностью местных бюджетов остается высокая зависимость от безвозмездных перечислений. Во многих регионах, местные бюджеты формируются более чем на половину только на основе безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней.

Недостаточность собственных доходов местных бюджетов вызывает необходимость увеличивать размеры средств, выделяемых из региональных бюджетов в порядке бюджетного регулирования, из-за чего сохраняется чрезмерная зависимость бюджетов муниципальных образований от вышестоящих бюджетов. Необходимым становится разработка и внедрение такой системы предоставления финансовой помощи из государственных бюджетов местным бюджетам, которая бы минимизировала зависимость органов местного самоуправления от органов государственной власти.

В области финансового обеспечения местного самоуправления существуют также проблемы, связанные с организацией финансирования органами местного самоуправления, переданных им государственных полномочий; связанные с организацией межбюджетных отношений; с повышением качества бюджетного планирования на местном уровне. Отсутствие четкой законодательной базы и необходимых специалистов, способных реализовать соответствующее законодательство на местном уровне, приводит к тому, что обозначенные выше проблемы не только не решаются, но и не могут обеспечить нормальную работу органов местного самоуправления.

К сожалению, следует констатировать, что современное финансовое законодательство и законодательство о местном самоуправлении построено таким образом, что с правовой точки зрения органы местного самоуправления организационно обособлены от органов государственной власти, но существует ярко выраженная экономическая зависимость местных бюджетов от государственных и эта зависимость для многих муниципальных образований не преодолима.

На ряд проблем в области финансового обеспечения местного самоуправления и необходимость их скорейшего решения неоднократно обращал внимание Президент РФ в своих бюджетных посланиях¹.

В качестве приоритетных направлений задач бюджетной политики на 2012-2014 годы названо обеспечение эффективной децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в том числе по финансовым и налоговым вопросам, по межбюджетным отношениям.

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» // Парламентская газета, № 32, 01-07.07.2011; Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2010 года «О бюджетной политике в 2011 - 2013 годах» Пенсия, № 7, июль, 2010 (извлечения); Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах // Официальный сайт Президента РФ / <http://www.kremlin.ru/acts/4187> и др.

В настоящее время ведется подготовка предложений по децентрализации полномочий, в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений, между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.

Обозначенные проблемы в целом до настоящего времени не решены в финансовом праве. Кроме того постоянного изменения действующего законодательства в области реализации финансовой деятельности муниципальных образований также приводит к тому, что проводимые исследования утрачивают свою актуальность.

В настоящее время перед органами исполнительной власти муниципальных образований, руководителями муниципальных учреждений стоит задача по планомерной реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ², по переводу значительной части бюджетных учреждений со сметного принципа финансирования на формирование государственных заданий с обеспечением финансирования за счет субсидий, в том числе путем преобразований бюджетных учреждений в автономные учреждения. Эта реформа призвана провести эволюционные изменения в бюджетной сфере и должна повысить доступность и качество муниципальных услуг, создать стимулы для учреждений к эффективному использованию финансовых ресурсов и муниципального имущества, обеспечению прозрачности их деятельности.

1 июля 2012 года завершается переходный период введения новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг соответственно на региональном и местном уровне.

Таким образом, необходимость исследования указанных проблем при отсутствии должных теоретических разработок в данной области, определяют актуальность данной работы, служат основанием для выбора темы диссертации.

Степень научной разработанности темы.

Правовым основам финансовой деятельности муниципальных образований посвящены труды Е.Ю. Грачевой, О.Н. Горбуновой, М.В. Карасевой, А.И. Козырина, Ю.А. Крохиной, Н.А. Куфаковой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, А.Д. Селюкова, Н.И. Химичевой и многих других.

С точки зрения муниципального права проблемам финансовой деятельности местного самоуправления, их автономии были посвящены работы В.И. Васильева, А.В. Деменковой, Т.Ф. Колкневой, В.С. Мокрого, В.И. Лексина, И.И. Овчинникова, А.И. Швецова, И.И. Шувалова. Эти исследования получили должный резонанс в научных кругах, у общественности.

С точки зрения административного права финансовая деятельность государства рассматривалась в докторской диссертации А.М. Асадова.

В последнее время по различным проблемам в области финансовых основ местного самоуправления было защищено ряд диссертационных работ. Данные работы затрагивали такие аспекты, как финансовая деятельность муниципальных образований (Н.Е. Кованева, М.А. Кузьмин), финансовые отношения в муниципальных образованиях (М.А. Благовещенская, С.Б. Дремов), взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления в финансовой сфере (А.А. Грязев, С.Ю. Ситникова), межбюджетные отношения с участием органов местного самоуправления (А.Д. Селюков, Е.А. Бочкарева, Н.А. Шевелева, М.А. Якутова), местные налоги (Н.А. Богуславская, Н.В. Герасименко, И.В. Глазунова), расходы местных бюджетов (В.Н. Болотов, Ч.Д. Цыренжапов), муниципальный кредит (Д.Е. Кошель), компетенция органов местного самоуправления в финансовой сфере (Н.А. Тарасьян) и ряд других проблем.

В то же время необходимо отметить, что в связи постоянно меняющимся законодательством в области финансовой деятельности муниципальных образований, изменением компетенции органов местного самоуправления в финансовой сфере,

² Федеральный закон от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

некоторые положения очень многих из указанных работ в настоящий момент уже утратили свою актуальность.

Таким образом, диссертационное исследование в определенной степени заполняет пробел в системе научных знаний о финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований.

Предметом исследования являются финансовое, административное, гражданское законодательство и иные источники, содержащие нормы, регулирующие финансовые и иные, связанные с ними общественные отношения, возникающие при использовании муниципальными образованиями финансовых рычагов в управлении обществом, научные концепции и положения, содержащиеся в научной литературе по избранной проблематике, а также правоприменительная практика, возникающая в процессе осуществления финансовой деятельности муниципальными образованиями, в т.ч. при проведении муниципального финансового контроля.

Цели и задачи исследования.

Целью настоящего исследования является комплексный анализ основных теоретических вопросов науки финансового права, детерминированных необходимостью правового регулирования финансовых отношений, возникающих в финансовой деятельности муниципальных образований; выработка предложений по повышению эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности государства и муниципальных образований в сфере финансов муниципальных образований.

Для реализации поставленных целей предполагается решение следующих научных задач:

- выявить предпосылки возникновения финансовой деятельности муниципальных образований, ее сущность, предназначение в развитии общества;
- изучить сущность местных финансов как центральной категории финансовой деятельности муниципальных образований;
- установить нормативно-правовую базу осуществления финансовой деятельности муниципальных образований, обуславливающую эффективное функционирование финансовой системы общества;
- изучить классификации нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые основы местного самоуправления, на федеральном, региональном и местном уровнях, установить параметры совершенствования финансовой деятельности муниципальных образований;
- исследовать содержание понятие финансовой компетенции муниципальных образований, а также раскрыть полномочия отдельных субъектов, осуществляющих финансовую деятельность на уровне местного самоуправления;
- проанализировать отдельные правовые проблемы местного самоуправления в области финансовой деятельности и определить пути их решения.

Методологической основой исследования явились общенаучные (анализ и синтез; дедукция и индукция; диалектический, системный и функциональный и др.) и частнонаучные (специально-юридический, формально-юридический, сравнительно-правовой) методы познания.

На основе метода наблюдения изучены и осмыслены аспекты развития и формирования финансовой деятельности муниципальных образований, правовые и теоретические нормы, отражающие и определяющие сущность и систему финансовых органов местного самоуправления.

С помощью метода моделирования в исследовании представлены возможные пути совершенствования законодательства и процедур, направленных на повышение

эффективности осуществления финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Нашли своё применение также формально-логический, статистический, конкретно-социологический и другие методы познания.

Методика исследования не исключает в отдельных случаях простое изложение фактов с целью придания доказательственной силы высказанным автором предположениям, а также включает общепринятые научные приемы, используемые при написании диссертационных исследований.

Сочетание приведенных методов позволило на основе анализа монографических источников, нормативных правовых актов, аналитических и статистических материалов сформулировать цели и задачи исследования, выявить основные проблемы и предложить пути их решения.

Теоретическую и эмпирическую основу составили научные труды отечественных ученых, посвященные проблемам финансовой деятельности муниципальных образований, ее правового регулирования. В работе широко использовались юридические нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, международных правовых актах о местном самоуправлении, Федеральных законах, Указах Президента Российской Федерации, правовых актах Правительства России, законах субъектов Федерации, правовых актах органов местного самоуправления.

Значительную часть исследования составил анализ нормотворческой деятельности ряда муниципальных образований Волгоградской области и других регионов страны.

Научно-теоретические и нормативно-правовые материалы в совокупности стали той информационной базой, которая способствовала достижению научной обоснованности и достоверности формулируемых в диссертации положений и выводов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном теоретико-правовом исследовании финансовой деятельности муниципальных образований.

В диссертации предпринята одна из первых в отечественной правовой науке попыток систематизации научных представлений о сущностных характеристиках финансовых правоотношений с участием муниципальных образований, определены понятие и состав финансовых ресурсов местного самоуправления. Раскрыты правовые принципы и особенности организации системы органов местного самоуправления, осуществляющих финансовую деятельность на уровне муниципальных образований.

Сделана попытка исследования сущности финансовых полномочий муниципальных образований, их классификации, механизма реализации бюджетных и налоговых полномочий в области финансового обеспечения местного самоуправления. Уточняется содержание собственных и регулирующих доходов, позволяющих обеспечить сопоставимость показателей бюджетной системы.

Научная новизна работы определяется поставленными целями и задачами, подходом к разработке многогранной темы, акцентированием внимания на наиболее важных и актуальных ее сторонах с использованием нового законодательства и современной юридической практики с учетом происходящих в обществе преобразований, связанных с реформированием местного самоуправления.

На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения и выводы:

1. Автором делается вывод, что финансовая деятельность муниципальных образований неразрывно связана с финансовой деятельностью государства, в то же время имеет ряд особенностей, к которым можно отнести следующие:
 - финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется исключительно органами местного самоуправления, соответственно такая деятельность не может осуществляться в тех сферах, в которых органы местного самоуправления не имеют полномочий;

- имеется ряд ограничений по осуществлению финансовой деятельности муниципальных образований, например, запрет создавать внебюджетные фонды на муниципальном уровне и др.;
 - приближенность местного самоуправления к населению оправдывает введение ряда особенностей при осуществлении бюджетного процесса, например проведение публичных слушаний при рассмотрении проекта местного бюджета, а также при рассмотрении отчета об утверждении бюджета, в которых принимают участие жители муниципального образования; возможность самообложения населения муниципального образования и др.
2. Установлено, что центральной категорией финансовой деятельности муниципальных образований являются местные финансы. Определена неоднозначность подхода к вопросу о содержании местных финансов. При этом центральной категорией местных финансов, безусловно, называется местный бюджет. К другим элементам местных финансов отнесены также муниципальный кредит, финансы юридических лиц (муниципальных предприятий). Обоснована точка зрения об отсутствии необходимости самостоятельного выделения таких элементов местных финансов, как налоги, страховые платежи, поскольку они относятся к видам доходов бюджета, которые являются структурной единицей местного бюджета.
 3. Доказана необходимость оптимизации взаимодействия территориальных органов Федеральной налоговой службы РФ, иных органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в целях повышения сбора налогов в местные бюджеты. Предложены следующие возможные формы такого взаимодействия:
 - заключение на уровне субъектов РФ соглашений об обмене информацией между органами местного самоуправления, налоговыми органами и органами статистики, необходимой для прогнозирования и планирования органами местного самоуправления социально-экономического развития муниципальных образований;
 - заключение соглашений о взаимодействии органов территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии с органами местного самоуправления в части сверки данных земельного кадастра в границах муниципальных образований и уточнения имеющихся сведений по земельным участкам – в целях повышения собираемости земельного налога;
 - создание рабочих групп по разработке планов совместных мероприятий по сбору местных налогов, состоящих из представителей исполнительных органов власти субъектов РФ, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, Управления Росреестра по субъекту РФ, Управления федеральной налоговой службы по субъекту РФ.
 4. Исследование содержания нормативно-правовых актов местного самоуправления, регулирующих осуществление финансовой деятельности муниципального образования по видам и субъектам установления, вскрыло их отдельные юридические особенности: каждый вид правового акта имеет свое наименование, связанное функционально с субъектом нормотворчества. Эти обстоятельства важны для правотворческого процесса и практики правоприменения.
 5. Анализ компетенции органов местного самоуправления в сфере финансовой деятельности показал необходимость уточнения данного термина в законодательстве и теории финансового права, поскольку имеется путаница в закреплении элементов его содержания в федеральном законодательстве. В целях повышения качества юридической техники в правотворчестве предлагаем вернуться к применению конституционной категории - «предметы ведения» как содержательного элемента понятия «компетенция».
 6. Финансовая компетенция муниципальных образований нуждается в значительном повышении величины собственных денежных средств, прежде всего, за счет увеличения числа местных налогов. В бюджетной обеспеченности муниципальных

образований должен преобладать принцип заинтересованности местных коллективов в повышении уровня экономического развития и должен быть заложен механизм его реализации. В связи с изложенным предложено: в налоговом законодательстве закрепить увеличение числа местных налогов; в Бюджетном кодексе установить принцип заинтересованности муниципальных образований в повышении роста своего экономического развития и определить механизм его реализации.

7. Принятый 6 апреля 2011 года Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты РФ» (так называемый Закон о дорожных фондах) предоставляет право муниципальным образованиям формировать собственные дорожные фонды. Сделан вывод о том, что с учетом дефицита местных бюджетов формирование муниципальных дорожных фондов целесообразно только в том случае, когда в законодательстве будут предусмотрены финансовые средства для наполнения таких фондов.
8. Недостаток финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления повышает важность такого элемента финансовой деятельности как контроль за образованием, распределением и использованием муниципальных денежных фондов. В связи с этим следует признать необходимым и своевременным принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Создание в муниципальном образовании органов внешнего финансового контроля будет способствовать более эффективному осуществлению финансовой деятельности муниципальных образований. При этом контрольно-счетным органам муниципальных образований необходимо уделять особое внимание внедрению современных методов организации работы, планирования и управления деятельностью, систематическому повышению уровня профессиональных знаний и квалификации; продолжать работу по совершенствованию методического обеспечения мониторинга показателей социально-экономического развития и его практическому применению.
9. Сделан вывод, что органы местного самоуправления, осуществляющие внутренний финансовый контроль, еще в большей степени нуждаются в регламентации своей деятельности по осуществлению контроля, поскольку не достаточное правовое регулирование данного вопроса может привести к злоупотреблениям при осуществлении соответствующей деятельности, в том числе и проявлениям коррупционных факторов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

Материалы диссертационного исследования, сформулированные выводы и предложения могут быть использованы:

- при совершенствовании финансового законодательства Российской Федерации, в частности норм, регламентирующих правовые основы финансовой деятельности муниципальных образований;
- в практической деятельности государственных и муниципальных органов власти;
- в преподавании курсов финансового, бюджетного и муниципального права России в высших учебных заведениях.

Диссертационная работа может служить основой для проведения дальнейших исследований в соответствующей области.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин Волгоградского института экономики, социологии и права. Основные положения и выводы работы нашли отражение в выступлениях автора на научных и научно-практических конференциях, проходящих в городах Волгограде, Волжском в 2007-2011 годах, публикациях в научных изданиях. Кроме этого, они используются в

преподавании студентам юридического факультета Волгоградского института экономики, социологии и права таких дисциплин, как «Финансовое право», «Муниципальное право».

Структура и объем диссертационной работы. Работа состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы диссертации, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, излагаются его методологическая основа и эмпирическая база, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов работы.

Первая глава «Теоретико-правовые основы финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Понятие и роль финансовой деятельности муниципальных образований» исследуется понятие и содержание юридической категории «финансовая деятельность муниципальных образований» и ее место в финансовом обеспечении местного самоуправления.

Установлено, что центральной категорией финансовой деятельности муниципальных образований являются местные финансы. Анализ приводимых в литературе определений местных финансов позволяет увидеть различные подходы к использованию данного термина. Ряд авторов определяет местные финансы как систему экономических отношений (Ю. А. Крохина, Л. Г. Вострикова, С. Б. Дремов и др.), другие определяют их через систему денежных средств (М. Г. Лапуста, П. С. Никольский, О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев и др.). В отдельных случаях местные финансы трактуются двояко: и как система экономических отношений, и как совокупность денежных средств (В. В. Соловьев).

Имеются расхождения в определении термина «местные финансы» и по поводу того, ассоциируется ли он с решением лишь вопросов местного значения, или же местные финансовые ресурсы связаны также с осуществлением отдельных государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления.

Наиболее обоснованным и верным определением местных финансов автору представляется определение, данное Ю. А. Крохиной, которое используется в процессе дальнейших исследований.

Определяется неоднозначность подхода к вопросу о содержании местных финансов. При этом центральной категорией местных финансов безусловно называется местный бюджет. В то же время диссертант не согласен с позицией ряда авторов, которые к местным финансам относят исключительно только местные бюджеты. К другим элементам местных финансов ряд авторов относят также местные внебюджетные фонды, муниципальный кредит, финансы юридических лиц (муниципальных предприятий).

В литературе можно встретить также такие формы местных финансов, как налоги, страховые платежи. Автор обосновывает точку зрения об отсутствии необходимости самостоятельного выделения таких элементов местных финансов, поскольку они относятся к видам доходов бюджета, являющихся структурной единицей местного бюджета.

В связи с тем, что ряд элементов местных финансов (например, местные внебюджетные фонды) исключен законодателем, автор определяет содержание местных финансов через местный бюджет и его составляющие: доходы и расходы; муниципальный кредит и муниципальный долг, финансы муниципальных предприятий.

Исследуются принципы, в соответствии с которыми осуществляется финансовая деятельность органов местного самоуправления, такие, как принцип федерализма, законности, гласности, плановости, самостоятельности, государственной финансовой поддержки, соразмерности ресурсов органов местного самоуправления полномочиям, предоставленным им конституцией или законом, дается их краткая характеристика. Выявлено, что некоторые из указанных принципов не находят должной реализации на практике, в связи с чем финансовое обеспечение местного самоуправления остается на низком уровне.

Раскрывается понятие местного бюджета как основного элемента местных финансов. Анализ норм Бюджетного кодекса РФ, регулирующих бюджетные отношения с участием органов местного самоуправления, позволяет сделать вывод о том, что особенности финансовой деятельности местного самоуправления не находят своего отражения в части формирования местных бюджетов. Бюджетная сфера местного самоуправления регулируется аналогично с бюджетной сферой субъектов Российской Федерации. С одной стороны, это обеспечивает единство бюджетной системы Российской Федерации. С другой стороны, необходимо предусмотреть систему гарантий для реализации местного интереса в бюджетных отношениях.

Отмечается ряд проблем в области формирования доходов местных бюджетов. В целях формирования достаточной доходной базы местных бюджетов в качестве приоритета автор определяет решение следующих вопросов:

- формирование и актуализация реестра расходных обязательств Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учетом разграничения полномочий между уровнями публичной власти;
- увеличение числа закрепленных за местными бюджетами местных налогов и постоянных нормативов отчислений от федеральных, региональных налогов и специальных налоговых режимов, (имущественные налоги, налог на доходы физических лиц, налоги на совокупный доход, налог на прибыль организаций) в связи ростом объема расходных обязательств муниципальных образований;
- обеспечение стабильности закрепления налоговых доходов за местными бюджетами, сбалансированности местных бюджетов и улучшения администрирования местных налогов;
- совершенствование управления муниципальными финансами на основе реализации методов среднесрочного бюджетного планирования и бюджетирования, ориентированного на результат;
- разработка налоговой отчетности и системы показателей региональной и муниципальной статистики, отвечающей потребностям прогнозирования и планирования доходов региональных и местных бюджетов;
- разработка методики расчета расходных обязательств муниципальных образований, устанавливаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оптимизация взаимодействия территориальных органов Федеральной налоговой службы и органов местного самоуправления в части администрирования местных налогов.

Исследованы такие виды местных финансов, как муниципальный кредит и муниципальный долг. Установлен ряд противоречий в действующем федеральном законодательстве в области муниципального кредита. В числе основных направлений совершенствования правового регулирования муниципального кредита названы устранение противоречий в закреплении понятийного аппарата данного института, содержащегося в бюджетном, гражданском, налоговом законодательстве; разграничение смежных понятий в области финансово-кредитных отношений, применяемых в законодательстве; приведение нормативных актов о местном самоуправлении в

соответствие с бюджетным законодательством; закрепление возможности расширения и оптимизации форм использования муниципального кредита.

Выявлено ряд особенностей финансовой деятельности муниципальных образований, отличающихся ее от финансовой деятельности государства:

- финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется исключительно органами местного самоуправления, соответственно такая деятельность не может осуществляться в тех сферах, в которых органы местного самоуправления не имеют полномочий;

- имеется ряд ограничений по осуществлению финансовой деятельности муниципальных образований, например, запрет создавать внебюджетные фонды на муниципальном уровне и др.;

- приближенность местного самоуправления к населению оправдывает введение ряда особенностей при осуществлении бюджетного процесса, например проведение публичных слушаний при рассмотрении проекта местного бюджета, а также при рассмотрении отчета об утверждении бюджета, в которых принимают участие жители муниципального образования; возможность самообложения населения муниципального образования и др.

Во втором параграфе «Правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях» обозначается состав правовых актов, исследуется их эволюция на предмет реализации финансового законодательства при осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований.

Проводится анализ Бюджетного и Налогового кодексов РФ как важнейших источников правового регулирования местных финансов.

Бюджетный кодекс РФ помимо установления бюджетных полномочий муниципальных образований (ст. 9) содержит множество норм, посвященных бюджетным правоотношениям с участием муниципальных образований, в том числе нормы, определяющие понятие местного бюджета (ст. 14), устанавливающие перечень доходов местных бюджетов и полномочия органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов (гл. 9), устанавливающие перечень расходов, финансируемых из местных бюджетов (ст. 86), устанавливающие общие положения о муниципальном долге (ст. 96, 100) и ряд других. В Бюджетном кодексе РФ впервые урегулированы вопросы бюджетного кредита и бюджетной ссуды как особых форм кредитных отношений. Регламентируя кредитные отношения муниципального уровня, Бюджетный кодекс РФ определяет муниципальный заем (заимствование) и муниципальный долг, устанавливает предельные размеры их осуществления и существования. Отмечается, что Бюджетный кодекс РФ более четко, чем ранее действовавшее законодательство, закрепляет вхождение местных бюджетов в бюджетную систему государства.

Автором устанавливается, что региональное законодательство в области финансового обеспечения местного самоуправления в настоящее время играет важную роль в процессе развития и применения местных финансов.

К числу ключевых направлений, с помощью которых представляется возможным решить проблемы должного финансового обеспечения местного самоуправления, диссертант относит региональную политику государства, развитие отношений бюджетного федерализма. В комплексе мер по совершенствованию системы отношений между центром и регионами ведущую роль играют вопросы укрепления собственного финансового и налогового потенциала регионов и формирования на этой основе рациональной системы отношений с федеральным бюджетом.

Применительно к сфере муниципальной бюджетной деятельности отмечается, что правотворчество субъектов РФ осуществляется с учетом двух принципиальных моментов. Первый из них заключается в соблюдении границы между бюджетной компетенцией России как единого государства и субъектов РФ. Во-вторых, региональное бюджетное

правотворчество осуществляется в рамках разграничения бюджетной компетенции (прав) с муниципальными образованиями³. Автор делает вывод о необходимости распространения такого подхода на финансовую деятельность муниципальных образований в целом.

Обосновывается необходимость изменений федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, направленных на расширение полномочий органов местного самоуправления по организации финансирования решения вопросов местного значения.

Проводится анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации, в части содержания норм, посвященных финансовым и бюджетным основам деятельности соответствующего региона.

На примере Волгоградской области рассмотрено, какие нормативные акты входят в систему регионального законодательства о местных финансах.

В третьем параграфе «Правовые формы финансовой деятельности органов местного самоуправления» изучается ряд правовых актов муниципальных образований на предмет должного финансового обеспечения местного самоуправления.

Предложено авторское определение финансово-правового акта органов местного самоуправления как принятого в предусмотренной форме и имеющего юридические последствия решения органов местного самоуправления по вопросам финансовой деятельности муниципальных образований, входящих в компетенцию этих органов.

Автор рассматривает классификации местных правовых актов, их закрепление в новом федеральном законодательстве. На основе сравнительно-правового анализа диссертант делает вывод, что местные финансы, их правовые формы и виды, правовые источники должны быть закреплены в уставах муниципальных образований. Эти обстоятельства отражались и в прежнем законодательстве.

Практически во всех изученных отмененных местных правовых актах выделялся самостоятельный институт местных финансов. В настоящее время реализация принципа финансовой автономии муниципальных образований осложнилась с принятием нового федерального закона о местном самоуправлении. Поэтому, отмечается в диссертации, во всех исследованных новых Уставах муниципальных образований, кроме Устава г. Камышина Волгоградской области, институт местных финансов не был закреплен. В то же время, отмечает автор, в науке муниципального права этот вопрос остается открытым, последние исследования в этой области говорят о необходимости нормативного закрепления данного института. Сравнительно-правовой анализ прежних и новых уставов местного самоуправления выявил сильные и слабые стороны муниципального нормотворчества.

В диссертации исследован ряд иных нормативно-правовых актов, помимо уставов муниципальных образований, определяющих полномочия органов местного самоуправления в финансовой сфере.

Финансово-плановые акты муниципальных образований определяются как акты, принимаемые соответствующими органами местного самоуправления муниципальных образований в процессе их финансовой деятельности, содержащие плановые показатели по аккумулярованию, распределению и использованию местных финансов на определенный период, имеющие юридическое значение и порождающие юридические последствия.

Установлено, что особое значение для развития экономики и социально-культурной сферы муниципалитетов имеют ежегодно принимаемые правовые акты о бюджете муниципального образования на соответствующий год. Указанные правовые акты регулируют бюджетные отношения на территории муниципального образования, определяют финансовое обеспечение развития его экономики.

³ Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... докт. юрид. наук / Ю. А. Крохина. – Саратов, 2001. – С. 181.

В системе бюджетно-правовых актов органов местного самоуправления выделены также положения выборных органов местного самоуправления, устанавливающие правовой статус различных финансовых институтов муниципального уровня.

Следующей группой финансово-правовых актов местного уровня названы акты исполнительных органов (местная администрация, глава муниципального образования, должностные лица функциональных подразделений).

Диссертант акцентирует внимание на несогласованности федеральных, региональных и муниципальных правовых актов в области финансовых отношений. Автором определено, что данная проблема, а также вопросы правотворчества органов местного самоуправления в финансовой сфере могут быть решены посредством выработки и реализации комплексной государственной финансовой политики. Она должна рассматриваться как деятельностная сторона финансово-правового воздействия, но и более широко – с позиции необходимой разработки единых ориентиров финансовой политики.

Вторая глава «Финансовая компетенция органов местного самоуправления» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе «Общая характеристика компетенции местного самоуправления в финансовой сфере» подробно исследуется финансовая компетенция местного самоуправления: полномочия в решении вопросов местного значения по видам и уровням муниципальных образований, полномочия по реализации делегированных вопросов государственного значения; полномочия по субъектам муниципальной деятельности и правовым формам местных финансов. Финансовая компетенция изучена автором в рамках целостного правового и управленческого процесса, представляет собой большой объем научного материала.

Несмотря на достаточную разработанность понятия «компетенция» в юридической науке, автор подробно исследует эту проблему на примере финансовой компетенции местного самоуправления, поскольку и в старом, и в новом законах о местном самоуправлении имеется путаница в содержании понятия «компетенция».

Анализируя финансовую компетенцию местного самоуправления, автор солидаризуется с разделяемым рядом ученых пониманием сущности категории «компетенция» как юридической категории, включающей в себя права, обязанности и предметы ведения местного самоуправления.

Исследование нового законодательства, устанавливающего компетенцию местного самоуправления в сфере финансовой деятельности, выявило ряд отступлений от прежних правовых принципов, таких, как наличие развитой финансовой автономии у муниципальных образований. В качестве одного из путей решения проблемы предлагается расширение налоговой базы местного самоуправления на уровне федерального законодательства, так как законодательно закрепленные за местными бюджетами налоги и сборы будут являться собственными доходами местного бюджета, и в течение года их размер не сможет быть уменьшен. Поступление либо непоступление данных видов доходов в течение финансового года не зависит от органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Следовательно, законодательно закрепленные за местными бюджетами налоги и сборы являются стабильным источником дохода местного бюджета. Кроме того, по истечении финансового года долги плательщиков по уплате указанных налогов продолжают поступать в бюджет муниципальных образований; в то же время дотации и субвенции, предусмотренные бюджетом субъекта Российской Федерации, не поступившие в течение финансового года в местный бюджет, не перечисляются.

В рамках данного параграфа автор исследует также проблемы передачи отдельных полномочий муниципальных образований, выделяя такие варианты передачи полномочий:

1. Передача муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий, в том числе и бюджетной сфере.

2. Передача отдельных полномочий, в том числе в бюджетной сфере, от муниципальных образований на уровень субъектов РФ.

3. Передача отдельных полномочий, в том числе в бюджетной сфере, от одного муниципального образования другому муниципальному образованию (как например, это предусмотрено ч. 4 ст. 9 Бюджетного кодекса РФ).

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации разных лет показал, что можно выделить следующие передаваемые полномочия в финансовой сфере:

- по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений;
- по государственному регулированию цен;
- по материально-техническому и финансовому обеспечению государственных нотариальных контор.
- по установлению значений отдельных корректирующих коэффициентов для расчета единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности;
- по установлению дополнительных льгот по уплате государственной пошлины для отдельных плательщиков;
- по казначейскому исполнению бюджета края на соответствующих территориях.

В настоящее время бюджетным законодательством не предусмотрена передача отдельных бюджетных полномочий муниципальных образований на вышестоящий уровень.

В связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁴, вступившего в действие с 1 октября 2011 года, также исследуется вопрос о полномочиях контрольно-счётных органов муниципальных образований в том случае, когда полномочия переданы другому муниципальному образованию. Сделан вывод, что в соглашении о передаче бюджетных полномочий в обязательном порядке должен быть предусмотрен пункт о возможности проведения контрольно-счётным органом проверок в отношении порядка расходования субсидий.

Проведена классификация полномочий органов местного самоуправления в области финансовой деятельности по различным основаниям.

1. В зависимости от органов местного самоуправления выделяются полномочия, осуществляемые представительным органом местного самоуправления; полномочия, осуществляемые исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления; полномочия, осуществляемые контрольно-счётным органом муниципального образования.

2. В зависимости от органа местного самоуправления выделяются полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления общей компетенции и осуществляемые органами местного самоуправления специальной компетенции.

3. В зависимости от сферы деятельности выделяются полномочия в бюджетной сфере, в налоговой сфере, в кредитной сфере (в сфере осуществления муниципальных заимствований), в сфере планирования и др.

4. В особенности от связанности нормативными предписаниями полномочия органов местного самоуправления могут быть «связанными» и «свободными».

5. В зависимости от уровня нормативного установления полномочия органов местного самоуправления могут быть закреплены на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ, на уровне муниципального образования.

6. В зависимости от принадлежности выделяются собственные полномочия по осуществлению финансовой деятельности и передаваемые полномочия. При этом передаваться могут как государственные полномочия муниципального образования, так и,

⁴ Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ. 2011. № . Ст. .

например, полномочия городского или сельского поселения на муниципальный уровень (т.е. перераспределение полномочий между муниципальными образованиями).

Во втором параграфе «Финансовая компетенция местного самоуправления на примере г. Волгограда» рассмотрены полномочия органов местного самоуправления городского округа Волгоград, проведен анализ нормативно-правовых актов Волгоградской области и города Волгограда в части наделения финансовой компетенцией тех или иных органов.

В первую очередь, исследуется Устав города Волгограда в части наделения органов местного самоуправления Волгограда финансовой компетенцией. Устав Волгограда определяет компетенцию в финансовой сфере таких органов, как Волгоградская городская Дума, глава администрации города Волгограда, Контрольно-счетная палата Волгограда. Анализ норм Устава позволяет сделать вывод, что практически полностью компетенция указанных выше органов в финансовой сфере соответствует представленной в нормах федерального законодательства.

Исследуются полномочия различных органов по вопросам регулирования бюджетных отношений: Волгоградской городской Думы, главы Волгограда, администрации Волгограда, Контрольно-счетной палаты Волгограда, департамента финансов администрации Волгограда, а также исключительные полномочия руководителя департамента финансов администрации Волгограда.

В заключительной части параграфа даются рекомендации по совершенствованию деятельности муниципальных образований в финансовой сфере.

Третий параграф «Пути совершенствования организации финансовой деятельности муниципальных образований» посвящен вопросам совершенствования полномочий органов местного самоуправления в финансовой сфере в свете реформирования бюджетного законодательства, а также иным вопросам.

В рамках данного параграфа автор рассматривает такие вопросы, как изменения бюджетных полномочий органов местного самоуправления; совершенствование системы муниципального финансового контроля; создание муниципальных дорожных фондов; возможность расширения собственных доходов бюджета за счет введения курортного сбора и ряд других.

Принятие нового закона о контрольно-счетных органах субъектов РФ и муниципальных образований возвело на новую ступень финансово-правовой статус контрольно-счетных органов. С одной стороны, в ближайшее время должно быть приведено в соответствии все нормативно-правовые акты муниципальных образований, принятых по вопросам муниципального финансового контроля.

С другой стороны, контрольно-счетные органы муниципальных образований должны продолжать свою работу с использованием накопленного опыта, при условии тесного взаимодействия друг с другом и контрольно-счетными органами субъектов РФ, современных методик проведения финансового контроля. Контрольно-счетным органам муниципальных образований необходимо уделять особое внимание внедрению современных методов организации работы, планирования и управления деятельностью, систематическому повышению уровня профессиональных знаний и квалификации; продолжать работу по совершенствованию методического обеспечения мониторинга показателей социально-экономического развития и его практическому применению.

Автор приходит к выводу, что органы местного самоуправления, осуществляющие внутренний финансовый контроль, еще в большей степени нуждаются в регламентации своей деятельности по осуществлению контроля, поскольку не достаточное правовое регулирование данного вопроса может привести к злоупотреблениям при осуществлении соответствующей деятельности, в том числе и проявлениям коррупционных факторов.

Исследуя перспективы введения курортного сбора, автор приходит к выводу, что с позиции администрирования собираемость курортного сбора может оказаться весьма низкой, в том числе в связи с невозможностью установить контроль за пересечением

административных границ регионов и пребыванием отдыхающих на курортах. Эффективное администрирование возможно только при регистрации в крупных гостиницах, домах отдыха, санаториях. Эффективность введения курортного сбора оправдывается лишь в случае целевого расходования средств, получаемых от курортного сбора, на развитие курортных местностей. Средства от курортного сбора должны носить целевой характер и направляться исключительно на развитие лечебно-оздоровительной местности, курорта.

Одним из перспективных направлений в деятельности муниципальных образований заключается в возможности создания тех или иных целевых фондов (в рамках бюджета), с помощью которых осуществляются отдельные расходы муниципальных образований. Особенно это актуально в связи с внесением изменений в бюджетное законодательство и предоставления муниципальным образованиям права создавать муниципальные дорожные фонды. В соответствии с Законом правовое регулирование деятельности муниципальных дорожных фондов практически в полном объеме определяется на муниципальном уровне.

Делается вывод, что без пересмотра и увеличения возможных источников финансирования автомобильных дорог местного значения, создание муниципальных дорожных фондов вряд ли будет целесообразным. Таким образом, с учетом дефицита местных бюджетов формирование таких фондов будет возможно только в том случае, когда в законодательстве будут предусмотрены финансовые средства для наполнения муниципальных дорожных фондов.

В *заключении* диссертации формируются основные положения, излагаются итоги проведенного исследования, делаются обобщения и выводы, а также намечаются пути дальнейшей разработки проблемы.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России

1. Олейников, С. Н. Проблемы реализации финансовой компетенции муниципальных образований на современном этапе / С. Н. Олейников // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2010. - № 1 (10). – 0,5 п.л.

2. Олейников, С. Н. Роль и значение муниципальных финансов в системе местного самоуправления / С. Н. Олейников // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2007. – № 2. – 0,4 п. л.

Работы, опубликованные в иных изданиях

3. Олейников, С. Н. Перспективы создания муниципальных дорожных фондов в Российской Федерации // Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития, международная научно-практическая конференция (2011; Волгоград). Международная научно-практическая конференция «Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития», 7 – 8 апреля 2011 г.: [материалы]. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. – 0,4 п.л.

4. Олейников, С. Н. Курортный сбор как источник доходов местного бюджета: перспективы введения // Мы и право. – 2011. - № 3. – 0,2 п.л.

5. Олейников, С. Н. Проблемы финансового обеспечения местного самоуправления на современном этапе / С. Н. Олейников // Проблемы правопонимания и правоприменения: теория и практика: материалы межрегион. науч.-практ. конф., г. Волжский, 16-17 мая 2008 г. Часть 2 / редкол.: А.Э. Ушамирский (отв. ред.) и др.; МОУ «ВИЭПП», юрид. факультет. – Волгоград, Изд-во ВолГУ, 2008. – 0,3 п.л.

6. Олейников, С. Н. Местные финансы как объект нормотворчества местного самоуправления / С. Н. Олейников // Современные гуманитарные проблемы: сборник научных трудов. – Вып. 6 / редкол. П. В. Анисимов и др. – Волгоград: ВА МВД России, 2007. – С. 25 – 30. – 0,4 п. л.
7. Олейников С. Н. Нормативно-правовые акты, регулирующие местные финансы / В. И. Сазонов, С. Н. Олейников // Вестник Волгоградского института бизнеса «Бизнес, образование, право». Выпуск 2. – Волгоград, 2007. – 0,5 п.
8. Олейников С. Н. Виды и статус муниципальных финансов / С. Н. Олейников // Ученые записки (выпуск седьмой). – Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2006. – 0,3 п. л.
9. Олейников С. Н. Правовые источники местных финансов в Российской Федерации / С. Н. Олейников // Современные гуманитарные проблемы: сборник научных трудов. – Вып. 5 / редкол. П. В. Анисимов и др. – Волгоград: ВА МВД России, 2006. – 0,3 п. л.

Олейников Сергей Николаевич
ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В диссертации предпринята одна из первых в отечественной правовой науке попыток систематизации научных представлений о сущностных характеристиках финансовых правоотношений с участием муниципальных образований, определены понятие и состав финансовых ресурсов местного самоуправления. Раскрыты правовые принципы и особенности организации системы органов местного самоуправления, осуществляющих финансовую деятельность на уровне муниципальных образований.

Сделана попытка исследования сущности финансовых полномочий муниципальных образований, их классификации, механизма реализации бюджетных и налоговых полномочий в области финансового обеспечения местного самоуправления.

Несмотря на многообразие и высокую значимость результатов имеющихся исследований, анализ научных источников позволяет сделать вывод о том, что избранная тема диссертационного исследования разработана недостаточно.

Oleynikov Sergey Nikolayevich

**THE LEGAL SUPPORT OF FINANCIAL ACTIVITY OF MUNICIPALITIES IN THE
RUSSIAN FEDERATION**

In this scientific research the authors made one of the first in Russian legal science attempt to systematize the scientific understanding of the base characteristics of financial relations with the participation of the municipalities, they determined the notion and structure of financial resources of local self-government. The article deals with analyse of legal principles and specific entities of organization of the system of local self-government bodies, which realize financial activities at the municipal level.

They examine the essence of financial power of municipalities, their classification, the mechanism of realization of the budgetary and tax powers in the sphere of financing of local self-government.

Despite the variety and high significance of the results of this scientific research, the analysis of scientific literature shows that the theme of this dissertation research is not fully and sufficiently examined.

Изготовление оригинал-макета

Подписано в печать 2010.

Тираж __

Усл. п.л –

Отпечатано _____ Заказ № _____