Уксусов Василий Васильевич. Муниципальное образование как субъект финансового права: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.04 / Уксусов Василий Васильевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)], 2016

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время на органы местного самоуправления Российской Федерации возложены важнейшие функции в социальной, культурной, образовательной и иных сферах общественной жизни. Будучи максимально приближенными к населению, муниципальные образования обладают возможностью быстрее чем другие публично-правовые образования реагировать на потребности и нужды граждан.

Несмотря на то, что местное самоуправление в Российской Федерации  
не входит в систему органов государственной власти, его, тем не менее, не  
следует рассматривать как исключительно обособленную форму реализации  
публичной власти. Интересы муниципальных образований не могут  
рассматриваться в отрыве от общегосударственных интересов – с точки  
зрения прямых и обратных связей именно муниципальные образования  
обеспечивают корреляцию между основными направлениями

государственной политики и потребностями населения на местах.

Очевидно, что выполнение муниципальными образованиями своих функций напрямую связано с их финансированием. Как отмечается в п. 1 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий1. Отсюда, в свою очередь, вытекает обязанность государства закреплять за муниципальными образованиями источники извлечения дохода, которые были бы достаточны для финансирования их полномочий. В случае недостаточности таких ресурсов на государство ложится обязанность финансирования муниципальных образований за счет средств собственных бюджетов. Между тем, как свидетельствует практика,

1 Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

муниципальные образования не всегда могут финансировать расходные обязательства за свой счет.

Особенно острым вопрос достаточности финансирования местных  
бюджетов становится в настоящее время. Можно предполагать, что в  
условиях финансовой нестабильности, сопровождающейся падением доходов  
бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации,  
муниципальные образования будут существенно ограничены в своих  
возможностях. Это, в свою очередь, ставит вопрос о повышении финансовой  
дисциплины органов местного самоуправления, необходимости изыскания  
новых источников финансирования, в том числе за счет развития  
муниципально-частного партнерства, а также повышении эффективности  
использования имеющихся финансовых ресурсов. Все это возможно лишь в  
условиях должной теоретической проработки проблем правового

регулирования финансовой деятельности муниципальных образований, которая должна сопровождаться формулированием предложений по внесению изменений в действующее финансовое законодательство Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что проводимая в настоящее время реформа местного самоуправления имеет своей целью консолидацию и укрупнение муниципальных образований с тем, чтобы обеспечить более эффективное расходование средств местных бюджетов. Между тем итоги данной реформы, в том числе с финансово-правовой точки зрения, только предстоит оценить.

Действующая в настоящее время модель организации межбюджетных  
отношений между муниципальными образованиями и государством (в лице  
Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) ставит местные  
бюджеты в зависимое положение, когда вопрос исполнения данных  
бюджетов напрямую зависит от межбюджетных трансфертов. В таких  
условиях муниципальные образования рассматриваются не как

самостоятельные и равные участники финансовых правоотношений, а как низшее звено финансовой системы.

Иное мнение заключается в том, что государство в большинстве случаев самоустраняется в вопросах осуществления контроля за расходованием бюджетных средств муниципальных образований. Между тем очевидно, что особенности формирования местных бюджетов, заключения муниципальных контрактов и осуществления внутреннего и внешнего финансового контроля на местах несут за собой серьезные коррупционные риски.

Решение данной коллизии, обусловленной, с одной стороны, чрезмерной зависимостью местных бюджетов от средств межбюджетных трансфертов, а с другой - недостаточным контролем со стороны государства за муниципальными финансами, возможно только в условиях должной теоретической разработки проблем правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Следует отметить, что в науке финансового права муниципальные образования долгое время не рассматривались как самостоятельные субъекты финансовой деятельности. Обусловлено это было наследием советской школы финансового права, которая признавала государство единственным субъектом, осуществляющим финансовую деятельность.

Между тем, с начала 2000-х годов появляются исследования, посвященные как общим вопросам осуществления финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации, так и отдельным ее аспектам, в том числе муниципальному кредиту, осуществлению муниципального финансового контроля и т.д2.

Особо следует выделить докторскую диссертацию профессора Э.Д. Соколовой, в которой рассматриваются теоретические аспекты

2 Жадобина Н.А. Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления: дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. – 216 с.; Кованева Н.Е. Правовое регулирование финансовой деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. – 173 с.; Кошель Д.Е. Муниципальный кредит в Российской Федерации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. – 212 с.

правового регулирования финансовой деятельности государства и  
муниципальных образований. В данной работе автор, в частности,  
обосновывает факт включенности финансовой деятельности муниципальных  
образований в состав такой категории, как «публичная финансовая  
деятельность»3. Положения данной работы позднее были развиты в  
кандидатской диссертации С.А. Савостьяновой, в которой подробно  
рассматриваются различные аспекты финансовой деятельности

муниципальных образований4.

Необходимо признать, что возникший интерес к изучению финансово-правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации не в последнюю очередь был связан с формированием такого правового образования, как «муниципальное право». В этой связи можно выделить докторские диссертации В.И. Фадеева5 и Е.С. Шугриной6, в которых затрагиваются вопросы, имеющие принципиальное значение для изучения финансовой деятельности муниципальных образований.

Подчеркнем, что несмотря на наличие работ, в которых изучаются отдельные особенности финансово-правового положения муниципальных образований, в настоящее время отсутствуют исследования, в которых, с учетом современного состояния правового регулирования финансовых отношений в Российской Федерации, была бы проведена комплексная оценка состояния финансово-правового регулирования основных направлений финансовой деятельности муниципальных образований в бюджетной и налоговой сфере, а также сферах муниципального кредита и муниципального финансового контроля.

3 Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и  
муниципальных образований: дис. … докт. юрид. наук. М., 2008. – 401 с.

4 Савостьянова С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований:  
автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. – 27 с.

5 Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: автореф.

6 Шугрина Е.С. Гарантии права на осуществление местного самоуправления: автореф. дис. … докт. юрид.

5 Фадеев В.И. Муниципальное право Рос  
дис. … докт. юрид. наук. М., 1994. – 75 с.

6 Шугрина Е.С. Гаран  
наук. М., 2008. – 57 с.

**Теоретическую основу работы** составили труды таких современных  
представителей науки финансового права, как: Н.М. Артемов,

Е.М. Ашмарина, К.С. Бельский, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова, В.Т. Валиев,  
О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, В.В. Гриценко, Л.Н. Древаль, Н.Е. Канаваева,  
И.Б. Лагутин, Э.Х. Махмутова, О.С. Морозова, Г.В. Петрова,

Е.В. Покачалова, С.А. Савостьянова, А.А. Ситник, Ю.Л. Смирникова, Е.В. Терехова, Э.Д. Соколова, Н.И. Химичева, Р.Н. Черленяк, Н.А. Шевелева и др.

Также при написании работы автор обращался к трудам представителей дореволюционной и советской школ финансового права, таких как: С.Ю. Витте, Г.С. Гуревич, М.И. Пискотин, Е.А. Ровинский, В.Г. Яроцкий и др.

В работе также нашли отражение труды представителей

конституционного (государственного) права дореволюционного, советского и современного периодов, таких как: И.А. Азовкин, О.И. Баженова, Г.В. Барабашев, В.А. Баранчиков, В.П. Безобразов, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, Л.А. Велихов, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, А.Р. Еремин, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, Н.В. Михалева, В.А. Пертцик, Н.С. Тимофеев, Ю.А. Тихомиров, А.А. Уваров, В.И. Фадеев, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет и др.

Комплексный характер исследования также обусловил обращение к трудам ученых в области теории государства и права, гражданского права и административного права, таких как: С.С. Алексеев, С.Н. Братусь, О.С. Иоффе, С.Ф. Кечекьян, М.Н. Марченко, Л.Л. Попов и др.

**Объектом** диссертации выступает совокупность общественных

отношений, складывающихся в процессе правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

**Предметом** диссертации являются нормативные правовые акты

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных

образований, нормы международных и иностранных правовых актов, регулирующих положение муниципальных образований как участников финансовых отношений, материалы правоприменительной практики, судебных актов, статистические данные, а также научная и учебная литература, в том числе зарубежная.

**Цели** работы заключаются в выработке научно обоснованных  
положений, отражающих особенности правового статуса муниципальных  
образований как субъектов финансового права и финансовых

правоотношений, а также разработке предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципальных образований.

Данные цели обуславливают постановку следующих **задач**:

– определить объем и содержание понятий «финансово-правовой статус муниципального образования», «финансовая деятельность муниципального образования», «финансовая компетенция муниципального образования», «муниципальный финансовый контроль»;

– выявить особенности и пределы осуществления финансовой деятельности муниципальных образований;

– сформулировать научно обоснованные предложения по рецепции позитивного зарубежного опыта финансово-правового регулирования деятельности муниципальных образований;

– изучить специфику осуществления внешнего финансового контроля контрольно-счетными органами муниципальных образований;

– рассмотреть основные принципы построения межбюджетных отношений с участием муниципальных образований;

– выделить особенности порядка установления и взимания местных налогов;

– сформулировать предложения по совершенствованию действующего

законодательства Российской Федерации в области финансово-правового

регулирования деятельности муниципальных образований.

**Методологическая основа диссертации.** Исследование проведено на базе современных научных методов, в том числе с использованием общенаучного метода диалектического познания и логических методов (анализа, синтеза, дедукции, индукции и т.д.), частно-научных методов, таких как исторический, структурно-функциональный и статистический методы, а также специальных научных методов – формально-юридического и сравнительно-правового.

**Эмпирическую базу** исследования составили материалы судебной практики, данные официальной статистики и отчетности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

**Научная новизна** диссертации заключается в том, что она представляет собой одну из первых монографических работ, в которой дается комплексная и всесторонняя характеристика правового положения муниципальных образований как участников финансовых правоотношений. Диссертация расширяет научные представления о правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, особенностях участия данных публично-правовых субъектов в межбюджетных отношениях, установления и введения местных налогов, использования муниципального кредита как инструмента аккумулирования денежных средств в централизованные фонды муниципальных образований, механизме осуществления муниципального финансового контроля.

Работа направлена на совершенствование категориального аппарата  
финансового права, выявление принципов осуществления финансовой  
деятельности муниципальных образований, обоснование авторской

концепции финансово-правового статуса муниципальных образований.

Научная новизна диссертации проявляется в следующих **выносимых на защиту положениях**:

1. Финансовая деятельность муниципальных образований как объект финансово-правового регулирования обладает следующими признаками:

– связана с формированием, распределением (перераспределением),

использованием и контролем за использованием муниципальных фондов денежных средств, носит публичный характер и осуществляется в публичном интересе;

– тесно связана с финансовой деятельностью государства и осуществляется в рамках горизонтальных и вертикальных межбюджетных отношений;

– основывается на следующих принципах, закреплённых в

соответствующих нормативных правовых актах Российской Федерации,  
субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления:  
соответствия материальных и финансовых ресурсов местного

самоуправления его полномочиям, законности, плановости, эффективности, ограниченности финансовой деятельности муниципальных образований, гласности;

– наличие особого механизма финансирования в зависимости от вида муниципального образования.

Финансовая деятельность муниципальных образований представляет  
собой совокупность действий органов местного самоуправления

соответствующего муниципального образования и уполномоченных лиц,  
определяемых федеральными законами, законами субъектов Российской  
Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами,  
которая направлена на создание, распределение (перераспределение),  
использование и контроль за использованием муниципальных фондов  
денежных средств, необходимых для финансового обеспечения

осуществления публичной власти местным самоуправлением.

2. Финансово-правовой статус муниципального образования

обуславливает особенности правового положения муниципальных

образований в финансовых правоотношениях и специфику их

взаимодействия с другими участниками указанных правоотношений.

В узком смысле финансово-правовой статус муниципального образования включает в себя его права и обязанности как субъекта финансового права и финансовых правоотношений. В широком смысле финансово-правовой статус муниципального образования также включает правовые гарантии их финансовой деятельности, публичные интересы и ответственность муниципальных образований как субъектов финансового права и финансовых правоотношений.

3. Финансовая компетенция муниципального образования - это перечень  
вопросов, отнесённых к ведению муниципального образования как субъекта  
финансового права (финансовых правоотношений), в отношении которых  
данный субъект реализует установленные законом права и обязанности.

Содержание финансовой компетенции муниципальных образований включает:

составление и рассмотрение проекта местного бюджета, его утверждение и исполнение, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета;

введение и изменение местных налогов и сборов;

получение и предоставление межбюджетных трансфертов в рамках бюджетной системы РФ;

осуществление муниципальных заимствований;

проведение муниципального финансового контроля.

Объём финансовой компетенции муниципальных образований определяется их видом и может быть расширен на основании закона субъекта РФ.

4. Обеспечению эффективности финансовой деятельности  
муниципальных образований способствует введение финансово-правовых  
гарантий, представляющих собой нормативно закрепленные положения,  
обеспечивающие соблюдение их прав и обязанностей в финансовой сфере.

К числу названных гарантий относятся:

**-** финансовая самостоятельность муниципального образования;

**и**

достаточность собственных средств местных бюджетов;

компенсация расходов, возникших вследствие выполнения отдельных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, взыскание которых гарантируется в судебном порядке.

5. Муниципальный финансовый контроль определяется как  
деятельность по проверке действий и (или) бездействия должностных лиц,  
получателей бюджетных средств либо иных субъектов, использующих  
средства или собственность муниципального образования, осуществляемая  
представительными и (или) исполнительными органами местного  
самоуправления, а также иными субъектами по проверке законности и  
эффективности деятельности по образованию, распределению и  
использованию фондов денежных средств, находящихся в их ведении, для  
выявления резервов увеличения доходных поступлений в местный бюджет и  
укрепления финансовой дисциплины в целях реализации в обществе  
социально значимых задач.

6. Создание контрольно-счетного органа является неотъемлемым  
условием эффективной финансовой деятельности муниципального  
образования: осуществление внешнего финансового контроля направлено на  
обеспечение финансовой дисциплины получателями бюджетных средств и  
иными субъектами бюджетных правоотношений, выявление фактов  
нецелевого использования средств местных бюджетов, определение  
достоверности бюджетной отчетности и предотвращение бюджетных  
правонарушений.

В связи с этим предлагается на законодательном уровне закрепить за муниципальными районами, городскими округами и городскими округами с внутригородским делением обязанность по созданию Контрольно-счетных органов, с одновременным возложением на муниципальные районы также полномочий по внешнему финансовому контролю городских и сельских поселений, а на городские округа с внутригородским делением - полномочий по внешнему финансовому контролю внутригородских районов. Для этого

предлагается изложить ч. 1 ст. 38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в следующей редакции:

«1. В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительные органы муниципальных районов, городских округов и городских округов с внутригородским делением образуют контрольно-счетные органы.

1. Контрольно-счетные органы муниципальных районов осуществляют полномочия органа внешнего финансового контроля в отношении поселений, входящих в состав муниципального района.
2. Контрольно-счетные органы городских округов с внутригородским делением осуществляют полномочия органа внешнего финансового контроля в отношении внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением».

7. Совершенствование правового регулирования финансовой

деятельности муниципальных образований обусловлено использованием позитивного опыта государств с федеративным устройством, в частности, Федеративной Республики Германии.

Особенность бюджетно-правового положения общин Германии

заключается в том, что они являются частью земель, в связи с чем доходы и расходы муниципальных образований признаются доходами и расходами субъектов Федерации. Подобный подход направлен не столько на ограничение самостоятельности муниципальных образований в рамках бюджетного процесса, сколько на повышение ответственности земель по вопросам бюджетного обеспечения местного самоуправления. В этих же целях в Германии существует правовой надзор, применяемый, в том числе, и в бюджетном процессе.

В рамках данного надзора специальные органы земель вправе

оспаривать нормативные правовые акты муниципальных образований, в том

числе финансовые правила (положения о бюджете), и, в крайнем случае,

назначать уполномоченного, выполняющего функции временной финансовой администрации.

В целях рецепции положительного зарубежного опыта правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований, правовой надзор, подтвердивший свою эффективность в Германии, может найти свое закрепление и в российском законодательстве, для чего предлагается внести соответствующие дополнения в Бюджетный кодекс Российской Федерации7, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»8, Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»9.

**Теоретическая значимость** диссертации заключается в расширении и  
уточнении научных представлений о финансово-правовом регулировании  
деятельности муниципальных образований, особенностях их финансово-  
правового статуса. В диссертации предложены авторские определения  
понятий «финансовая компетенция муниципального образования»

«финансовые гарантии», «публичный финансовый интерес муниципальных образований» и ряда других понятий, выявлены особенности финансовой деятельности муниципальных образований, обоснована налоговая природа торгового сбора, разграничены принципы бюджетного федерализма и местного самоуправления. Положения диссертации могут быть использованы для дальнейших научных изысканий в области правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований.

**Практическая значимость** диссертации заключается в том, что  
основные выводы и предложения проведенного исследования могут найти  
свое отражение в нормотворческой деятельности законодательных органов  
Российской Федерации и субъектов Российской Федерации,

7 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ.1998. № 31. Ст. 3823.

8 СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

9 СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

представительных органов муниципальных образований, а также

исполнительных органов государства и муниципальных образований.

Положения диссертации могут быть использованы при проведении лекционных и практических занятий по учебным дисциплинам «Финансовое право», «Бюджетное право», «Финансовый контроль», а также спецкурсам финансово-правового цикла.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Положения диссертации были апробированы при выступлении с докладами на конференции «Актуальные проблемы финансового и налогового права» (г. Москва, 21 мая 2015 года) и круглом столе «Взаимосвязь российского правопорядка и правопорядка Совета Европы» (г. Москва, 24 марта 2015 года).

Основные положения диссертации нашли отражение в 3 публикациях автора в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура работы** обуславливается целью и задачами исследования и состоит из введения двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка литературы