

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

МИРОНОВА Светлана Михайловна

**ДОКТРИНА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
доктора юридических наук

**Научный консультант –
доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна**

Саратов – 2021

Содержание

Введение	4
Раздел 1. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации	36
Глава 1. Муниципальные образования как субъекты финансового права	36
1.1. Муниципальное образование: понятие и место в системе субъектов финансового права.....	36
1.2. Понятие и содержание финансово-правового статуса муниципального образования	54
1.3. Разграничение финансово-правового статуса муниципальных образований и финансово-правового статуса органов местного самоуправления.....	83
Глава 2. Теоретико-методологические аспекты правового обеспечения финансовой деятельности муниципальных образований.....	99
2.1. Финансовая деятельность муниципальных образований как основа финансово-правового статуса муниципальных образований	99
2.2. Финансово-правовая политика как основополагающее начало финансовой деятельности муниципальных образований	115
2.3. Принципы финансового права и их роль в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований	143
Глава 3. Правовые основы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований	159
3.1. Принцип участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований: понятие и содержание	159
3.2. Формы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований: особенности нормотворчества и правоприменения.....	175
3.3. Финансово-правовая природа и особенности средств самообложения граждан и инициативных платежей как форм участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований	197
3.4. Общественный финансовый контроль на муниципальном уровне	213
Раздел 2. Реализация полномочий муниципальных образований в процессе осуществления финансовой деятельности	232
Глава 4. Особенности реализации полномочий муниципальных образований в процессе осуществления финансовой деятельности	232
4.1. Разграничение полномочий между уровнями власти как фактор влияния на осуществление финансовой деятельности муниципальными образованиями.....	232

4.2. Особенности реализации бюджетных полномочий муниципальными образованиями	243
4.3. Особенности реализации полномочий муниципальных образований в сфере налогообложения	258
4.4. Реализация муниципальными образованиями полномочий по формированию неналоговых доходов: порядок установления и практика применения.....	278
4.5. Механизм контроля за реализацией муниципальными образованиями полномочий в финансовой сфере.....	291
Глава 5. Особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований	309
5.1. Финансово-правовой статус городских округов и особенности его реализации ..	309
5.2. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных округов	326
5.3. Особенности финансовой деятельности городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов	334
5.4. Особенности организации финансовой деятельности муниципальных районов, городских и сельских поселений	353
5.5. Особенности организации финансовой деятельности внутригородских территорий городов федерального значения.....	364
5.6. Финансово-правовые механизмы преобразования муниципальных образований	386
Глава 6. Финансово-правовой статус муниципальных образований с особым правовым статусом и на определенных территориях.....	401
6.1. Особенности реализации финансово-правового статуса моногородов	401
6.2. Особенности реализации финансово-правового статуса ЗАТО	420
6.3. Особенности реализации финансово-правового статуса наукоградов	438
6.4. Финансово-правовые особенности решения вопросов межмуниципального сотрудничества, в том числе в рамках городских агломераций	453
6.5. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, расположенных на территориях с особым экономическим статусом	471
Заключение	485
Библиографический список использованных источников.....	503
Приложения.....	603
Приложение 1. Проект указа Президента Российской Федерации	603
Приложение 2. Проект федерального закона	606

Введение

Актуальность темы исследования. В современной финансово-правовой науке муниципальным образованиям как субъектам финансового права уделяется особое внимание, что обусловлено развитием местного самоуправления в России. Базируясь на Европейской хартии местного самоуправления, закрепляющей за органами местного самоуправления право на «собственные достаточные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться в рамках своих полномочий»¹, данное положение конкретизируется в Конституции РФ, которая в главе 8 закрепляет финансовые основы местного самоуправления в России. Внесенные в 2020 г. изменения в Конституцию РФ в части регулирования местного самоуправления привели к изменению ряда положений о финансовой деятельности муниципальных образований, в частности о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и необходимости пересмотра финансовых полномочий муниципальных образований.

Многочисленные проблемы, возникающие в муниципальных образованиях, в первую очередь отсутствие достаточного уровня собственных доходов местных бюджетов, возложение на органы местного самоуправления неограниченного числа государственных полномочий, высокий уровень межбюджетных трансфертов, необходимость совершенствования межбюджетных отношений, предопределили разработку проекта Основ государственной политики развития местного самоуправления до 2030 года, ключевым разделом которых должно стать совершенствование финансовой самостоятельности местного самоуправления.

В соответствии со ст. 10 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

¹ Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из Справ. прав. системы «Гарант».

в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 131-ФЗ) местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах, муниципальных округах, городских округах с внутригородским делением и внутригородских районах, на внутригородских территориях городов федерального значения. По состоянию на 1 января 2020 г. в России насчитывается 20 846 муниципальных образований¹. Каждый из названных видов муниципальных образований имеет свой финансово-правовой статус, обусловленный особенностями создания, кругом полномочий, порядком формирования органов и рядом других вопросов, что вызывает необходимость подробного исследования их финансово-правового статуса. Тенденция последних лет по объединению муниципальных образований требует исследования данного вопроса с финансово-правовой точки зрения – с позиции как причин такого объединения, так и их финансово-правовых последствий.

Интерес для финансово-правовой науки представляют муниципальные образования с особым правовым статусом (моногорода, наукограды, закрытые административно-территориальные образования (далее – ЗАТО), а также расположенные на территориях с особым экономическим статусом, поскольку финансово-правовой статус таких муниципальных образований будет иметь ряд особенностей, связанных с ограниченным периодом действия такого статуса, дополнительной финансовой поддержкой со стороны государства, необходимостью предоставления гарантий при изменении их статуса. Однако комплексные исследования такого рода в финансовом праве отсутствуют.

В целом представляет интерес определение понятия, содержания и структуры финансово-правового статуса муниципального образования, его реализация с учетом современных изменений законодательства и правоприменительной практики. Перспективным направлением

¹ База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] // Росстат. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 23.07.2020).

совершенствования местного самоуправления следует назвать межмуниципальное сотрудничество, финансово-правовые аспекты которого будут раскрываться через возможность предоставления «горизонтальных» субсидий, что требует совершенствования бюджетного законодательства. Одним из основных векторов пространственного развития Российской Федерации является становление городских агломераций, что невозможно без установления финансово-правовых связей между муниципальными образованиями, входящими в состав агломерации. В связи с этим актуальным становится исследование финансовых правоотношений между такими муниципальными образованиями.

Другим направлением становления финансово-правового статуса муниципальных образований является расширение возможностей граждан по участию в финансовой деятельности муниципальных образований, в том числе вовлечение их в бюджетный процесс, что при грамотно выстроенной работе способствует повышению доверия населения к органам местного самоуправления и проводимой государством финансово-правовой политике. Исследование форм такого участия в рамках финансового права только начинается и требует своего дальнейшего развития.

С этим неразрывно связано одно из важных требований, которому должна отвечать финансовая деятельность муниципальных образований – открытость деятельности органов местного самоуправления при реализации своих финансовых полномочий. Реализация принципа открытости как неременное условие эффективности финансовой деятельности муниципальных образований достигается путем размещения информации на сайтах органов местного самоуправления, в средствах массовой информации, налаживании взаимодействия, в том числе в электронной форме, между гражданами и органами местного самоуправления при реализации последними своих финансовых полномочий.

Как отмечал еще в начале XX века И.Х. Озеров, «при рациональной постановке самоуправления всегда возможны ошибки, и для этого нужен

хороший контроль, и первое условие этого последнего – широкая гласность, развитие прессы, ничем не стесняемой, кроме закона»¹. Открытость финансовой деятельности муниципальных образований приведет к повышению общественного контроля за расходованием бюджетных средств, обоснованием принятия финансовых решений органами местного самоуправления, что, в свою очередь, повысит доверие населения к власти. Повышению открытости способствует внедрение цифровых технологий и их использование при осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований.

Все перечисленные аспекты свидетельствуют об актуальности концептуального осмысления финансово-правового статуса муниципального образования, направленного на совершенствование его практической реализации.

Степень научной разработанности темы исследования. Муниципальное образование как субъект права является объектом исследования представителей различных отраслевых наук. В общей теории права муниципальное образование исследуется как публично-правовое образование В.Е. Чиркиным («Публично-правовое образование», М., 2013). Правовой статус муниципального образования также подробно раскрывается в рамках конституционного и муниципального права в работах О.И. Баженовой («Муниципальное образование как субъект права», М., 2010), Е.С. Шугриной («Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления», М., 2018), что позволяет на основе данных исследований наиболее полно представить понятие и структуру финансово-правового статуса муниципальных образований. В финансовом праве проведение анализа финансово-правового статуса муниципальных образований можно встретить в рамках общих исследований субъектов финансового права, например в работах Л.Н. Древалю («Субъекты российского финансового права», М., 2008),

¹ См.: *Озеров И.Х.* Большие города. Их задачи и средства управления. М., 1906. С. 134.

Э.Д. Соколовой («Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований», М., 2019). Ряд исследований посвящен непосредственно муниципальным образованиям и их финансово-правовому статусу в целом, к ним можно отнести работы С.А. Савостьяновой («Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации», М., 2015), А.Д. Селюкова («Финансовое обеспечение местного самоуправления», М., 2003), В.В. Уксусова («Муниципальное образование как субъект финансового права», М., 2016) и др. Тем не менее данные работы не раскрывают финансово-правовой статус различных видов муниципальных образований в комплексе, исследуя только общие вопросы реализации финансово-правового статуса муниципального образования как публично-правового образования. Кроме того, после опубликования названных работ в российское законодательство были внесены многочисленные изменения, в том числе предусматривающие включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, появление муниципальных округов, вовлечение граждан в бюджетный процесс. Не затронуты в названных ранее работах и последние реформы бюджетного и налогового законодательства.

Отдельные аспекты финансовой деятельности муниципальных образований можно встретить в рамках общих исследований, посвященных отдельным институтам финансового права:

– доходам бюджетов – работы А.Г. Пауля («Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование», Воронеж, 2014), С.Я. Боженок («Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации», М., 2011), Н.В. Васильевой («Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект», М., 2017);

– бюджетной системе в целом – работы Ю.А. Крохиной («Принцип федерализма в бюджетном праве», Саратов, 2001), Е.А. Бочкаревой

(«Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации», М., 2014), Х.В. Пешковой («Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция)», М., 2014);

– налоговой системе – работа Д.А. Смирнова («Принципы российского налогового права: теоретические и практические аспекты формирования и реализации», Саратов, 2011);

– финансовому контролю – работа И.Б. Лагутина («Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование», М., 2014);

– публичному долгу – работа Е.В. Покачаловой («Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права», Саратов, 2007).

Данные исследования затрагивают лишь отдельные элементы финансово-правового статуса муниципальных образований, чаще всего связанного с реализацией ими своих финансовых полномочий, что не позволяет раскрыть особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований в комплексе с учетом взаимосвязи всех включенных в него элементов.

Несмотря на большое количество работ, посвященных финансовой деятельности муниципальных образований, исследование финансово-правового статуса муниципальных образований нельзя признать достаточным, поскольку, как правило, они касаются общих вопросов и не учитывают особенности отдельных видов муниципальных образований и особенности реализации их финансово-правового статуса.

Особый интерес в литературе вызывают города (административно-территориальные образования, муниципальные образования – городские округа) как субъекты права. Они исследуются и в общей теории права, и в муниципальном, и в финансовом праве В.В. Таболиным («Правовая теория современного российского города», М., 2019), Ю.А. Крохиной («Город как субъект финансового права», Саратов, 2007). В то же время эти исследования

не учитывают последние трансформации городских округов, повлиявшие на их финансово-правовой статус (например, выделение городских округов с внутригородским делением), а также не затрагивают проблем, связанных с формированием городских агломераций и их финансово-правовыми последствиями.

Объектом диссертационного исследования выступают урегулированные нормами финансового права общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности муниципальных образований и реализации ими своего финансово-правового статуса.

Предмет исследования составляют юридические нормы, закрепляющие финансово-правовой статус муниципальных образований, материалы правоприменительной, в том числе судебной, практики, аналитические и статистические данные, а также научные работы отечественных и зарубежных ученых по исследуемой проблематике.

Цель диссертационной работы заключается в формировании доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определении основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки, а также в выработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований.

Цель диссертации обусловила постановку следующих исследовательских **задач**:

- раскрыть содержание понятия финансово-правового статуса муниципального образования и определить его структуру;
- охарактеризовать финансовую деятельность муниципальных образований как основу целевого блока финансово-правового статуса муниципальных образований;
- выявить основные направления финансово-правовой политики как основополагающие начала финансовой деятельности муниципальных образований;

- выделить систему правовых принципов, лежащих в основе финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации;

- разработать содержание принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, проанализировать формы такого участия;

- определить правовую природу средств самообложения граждан и инициативных платежей как инструментов участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований;

- исследовать роль общественного финансового контроля на муниципальном уровне;

- провести разграничение финансовых полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти исходя из места органов местного самоуправления в единой системе публичной власти в РФ;

- выделить особенности реализации бюджетных полномочий муниципальными образованиями;

- выявить особенности механизма контроля за реализацией муниципальными образованиями полномочий в финансовой сфере;

- систематизировать особенности финансово-правового статуса отдельных видов муниципальных образований (городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, внутригородских территорий городов федерального значения);

- определить особенности финансово-правового регулирования процессов преобразования муниципальных образований;

- охарактеризовать особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований с особым правовым статусом и расположенных на территориях с особым экономическим статусом;

- систематизировать особенности реализации финансово-правового статуса муниципальными образованиями, входящими в городские

агломерации, а также при решении вопросов межмуниципального сотрудничества;

– выработать научные и практические рекомендации по совершенствованию правовых основ финансово-правового статуса муниципальных образований.

Методологическая основа исследования включает комплекс философских, общенаучных и специально-юридических методов, позволивших обеспечить широту и полноту исследования, а также обоснованность и достоверность сделанных выводов.

Диалектический метод позволил показать взаимодействие отдельных элементов финансово-правового статуса, общих тенденций его развития с учетом реализации принципов финансового права и их роли в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований.

Сочетание системного подхода и структурно-функционального метода позволило в системе рассмотреть содержание финансовой деятельности муниципальных образований исходя из общих признаков финансовой деятельности как финансово-правовой категории, а также исследовать особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований.

В ходе решения задач широко использовались методы формальной логики (анализа, синтеза, обобщения, индукции, дедукции и др.), получившие наибольшее применение при формулировании выводов по результатам проведенного исследования, их обосновании и доказывании существующими предпосылками. В частности, указанные методы позволили: установить недостаточную обоснованность ряда положений финансово-правовой теории о понятии и структуре финансово-правового статуса муниципальных образований, финансово-правовой политики российского государства в отношении муниципальных образований; обосновать необходимость закрепления в законодательстве и развития в финансово-правовой теории принципа участия граждан в финансовой деятельности

муниципальных образований; сформулировать и уточнить некоторые дефиниции понятий, связанных с финансово-правовым статусом муниципальных образований и его реализацией; осуществить анализ действующего финансового законодательства с позиции совершенствования правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований.

Историко-правовой метод применялся при рассмотрении вопросов об использовании средств самообложения граждан в разные периоды российской истории, что позволило проследить как становление законодательства о данных платежах, так и практику его применения.

С помощью формально-юридического метода были раскрыты основные понятия, входящие в объект исследования; содержание правовых норм, регулирующих финансовую деятельность муниципальных образований, с точки зрения юридической техники, значение их толкования для правоприменительной практики.

Особую роль в исследовании играет сравнительно-правовой метод, который использовался как для сопоставления практики отдельных российских регионов и муниципальных образований по реализации финансово-правового статуса видов муниципальных образований, так и для анализа зарубежного опыта финансово-правового регулирования деятельности муниципалитетов с целью его обобщения и применения для совершенствования российского законодательства.

Теоретическая база диссертационного исследования. Исследование выбранной темы потребовало изучения трудов представителей экономической науки, а также специалистов в области государственного и муниципального управления: В.В. Вагина, Н.В. Гавриловой, И.И. Егорова, В.В. Левиной, А.Н. Леонтьевой, А.И. Мордвинцева, Г.В. Цветовой, М.В. Цуркан, А.С. Чулкова, Н.А. Шаповаловой, И. Шульгой и др.

Теоретические аспекты финансово-правового статуса муниципальных образований были раскрыты на основе анализа работ таких ученых по теории

права и государства, как: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, С.В. Бошно, Л.Д. Воеводин, Н.Н. Вопленко, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, М.С. Строгович, Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин и др.

В связи с пересечением отдельных аспектов финансово-правового статуса муниципальных образований с категориями муниципального права автором были изучены труды таких ученых по муниципальному праву, как: О.И. Баженова, И.В. Бабичев, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, И.В. Выдрин, Е.В. Гриценко, А.А. Джагарян, А.В. Ильиных, А.Н. Костюков, А.А. Ларичев, И.И. Макаров, С.В. Нарутто, Н.В. Постовой, Д.Б. Сергеев, Н.С. Тимофеев, В.В. Таболин, Е.С. Шугрина и др.

Теоретическую основу исследования составили труды российских ученых по финансовому праву, таких как: Е.М. Андреева, Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.Ю. Бакаева, Е.Г. Беликов, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, Л.Л. Бобкова, О.В. Болтинова, Е.А. Бочкарева, Т.Д. Братко, Н.В. Васильева, Е.Л. Васянина, Т.А. Вершило, Ю.В. Гинзбург, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Л.Н. Древаль, О.М. Дурманова, О.О. Журавлева, С.В. Запольский, Н.И. Землянская, М.Ф. Ивлиева, А.В. Ильин, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, Комягин, А.А. Копина, Ю.А. Крохина, Е.В. Кудряшова, И.И. Кучеров, И.Б. Лагутин, Ю.М. Литвинова, О.С. Морозова, Н.В. Омелехина, А.Г. Пауль, С.Г. Пепеляев, И.В. Петрова, Х.В. Пешкова, А.А. Пилипенко, Е.Г. Писарева, М.И. Пискотин, Н.А. Поветкина, Е.В. Покачалова, Ю.В. Пятковская, М.Б. Разгильдиева, С.В. Рыбакова, С.А. Савостьянова, М.Н. Садчиков, Н.А. Саттарова, А.Д. Селюков, А.А. Ситник, Ю.Л. Смирникова, Д.А. Смирнов, Э.Д. Соколова, Е.А. Тарло, В.В. Уксусов, Н.И. Химичева, И.А. Цинделиани, Н.А. Шевелева, С.О. Шохин, В.Я. Яговкина и др.

Для эффективного использования сравнительно-правового метода привлекались работы зарубежных ученых, посвященные отдельным аспектам реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, таких как: Й. Глинецкая, Р. Довгир, А. Дрыва, О.А. Музыка, А.А. Нечай, Е.П. Орлюк, М. Радван, К. Червена, Э. Юхневич и др.

Нормативная база исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ), федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации (акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, акты министерств), регулирующие вопросы финансовой деятельности муниципальных образований. В работе использованы международные договоры и соглашения, нормативные акты ряда зарубежных государств. Также были востребованы нормативные правовые акты, утратившие к настоящему времени юридическую силу, но необходимые для проведения сравнительного анализа финансово-правового статуса муниципальных образований на разных исторических этапах его становления.

Эмпирическую основу исследования составили акты Конституционного Суда РФ, материалы судебной практики (Верховного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции), материалы иной правоприменительной практики (финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований), материалы деятельности органов внешнего публичного финансового контроля (Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований); статистические данные (Министерства финансов РФ, Федеральной службы государственной статистики (Росстата) и др.), позволившие отразить реализацию финансово-правового статуса муниципальных образований в России.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящая работа является первым исследованием, в котором сформирована доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований и выявлены особенности его реализации в Российской Федерации на современном этапе. В диссертации впервые комплексно представлена структура финансово-правового статуса муниципального образования в целом, определены его элементы, дана их подробная характеристика; обозначены особенности

реализации финансово-правового статуса отдельных видов муниципальных образований (городских и муниципальных округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений и др.), тех из них, которые имеют особый правовой статус (моногорода, ЗАТО, наукограды) или расположены на территории с особым экономическим статусом (территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР), свободный порт Владивосток (далее - СПВ), а также в рамках межмуниципального сотрудничества и развития городских агломераций; установлена система гарантий реализации муниципальными образованиями своего финансово-правового статуса.

Особое внимание в работе уделено раскрытию социального блока финансово-правового статуса муниципальных образований, представленного механизмом участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, в том числе вовлечения граждан в участие в бюджетном процессе на муниципальном уровне и осуществление общественного финансового контроля за местными финансами.

Предложенное содержание элементов финансово-правового статуса муниципальных образований позволит осуществить реформирование правового регулирования их финансовой деятельности в рамках разработки общих основ государственной политики по развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

Выработаны предложения по совершенствованию финансового законодательства и правоприменительной деятельности, обусловленные необходимостью укрепления финансового положения муниципальных образований в России.

На защиту выносятся следующие новые и содержащие элементы новизны положения:

1. Финансово-правовой статус муниципального образования – это закрепленное Конституцией РФ и финансово-правовыми нормативными актами его положение как публично-правового образования,

характеризующее его задачи, функции, компетенцию, взаимоотношения с иными публично-правовыми образованиями и населением в области финансовой деятельности, принципы и порядок осуществления указанной деятельности, обеспеченное системой применяемой к нему ответственности.

Структура финансово-правового статуса муниципального образования включает следующие элементы: целевой блок, социальный блок, компетенционный блок, организационный блок, гарантийный блок, санкционный блок.

Целевой блок отражает цели и задачи публичной финансовой деятельности, а применительно к финансово-правовому статусу муниципальных образований – цели и задачи финансовой деятельности муниципальных образований, формы и методы ее осуществления.

Организационный блок финансово-правового статуса муниципальных образований учитывает особенности организации местного самоуправления в разных видах муниципальных образований, включая муниципальные образования с особым правовым статусом и на определенных территориях.

Компетенционный блок включает финансовые полномочия, которыми наделяются муниципальные образования как для решения вопросов местного значения, так и для выполнения переданных им отдельных государственных полномочий. Объем полномочий может варьироваться в зависимости от территориальной организации местного самоуправления, а также возможности передачи муниципальным образованием собственных полномочий на другой уровень добровольно или в силу указания закона.

Социальный блок является одним из элементов в структуре финансово-правового статуса муниципальных образований и раскрывает их взаимосвязи с иными субъектами, а также показывает отношение к ним.

Гарантийный блок представлен системой гарантий финансового обеспечения деятельности муниципальных образований как необходимого условия реализации ими своих полномочий.

Санкционный блок раскрывает правовую природу ответственности муниципальных образований в случае возникновения нарушений при осуществлении ими своих финансовых полномочий, а также разграничивает ответственность муниципальных образований и органов местного самоуправления.

Финансово-правовой статус муниципальных образований можно классифицировать по различным основаниям: в зависимости от видов финансовой деятельности муниципальных образований; по видам муниципальных образований; в зависимости от содержания социального блока; исходя из особенностей территориальной организации местного самоуправления. Финансово-правовой статус муниципальных образований в финансовом законодательстве раскрывается неоднородно. Максимально полно правовой статус регулируется бюджетно-правовыми нормами, в первую очередь БК РФ, а также иными актами бюджетного законодательства федерального и регионального уровней, муниципальными правовыми актами в бюджетной сфере, подзаконными нормативными правовыми актами.

2. В настоящее время наблюдаются две противоположные тенденции в развитии финансово-правового статуса муниципальных образований: с одной стороны, максимальное вовлечение граждан в осуществление финансовой деятельности, что происходит преимущественно в муниципальных образованиях низового уровня; с другой стороны, увеличение финансовой поддержки муниципальных образований непосредственно из федерального бюджета.

При осуществлении финансово-правовой политики в отношении муниципальных образований необходимо соблюдать баланс между публичными интересами всего государства (в широком смысле, включая муниципальные образования) и публичными интересами отдельного муниципального образования. Разрабатываемые в настоящее время Основы государственной политики Российской Федерации в области развития

местного самоуправления до 2030 года показывают значимость вопросов местного самоуправления в России, развитие которого невозможно без соответствующей финансовой основы, что должно быть в обязательном порядке отражено в Основах государственной политики в виде отдельного раздела, посвященного финансово-правовому обеспечению местного самоуправления в Российской Федерации, представленного в приложении к диссертационному исследованию.

Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года должны базироваться на реализуемой в России финансово-правовой политике, представленной в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики, иных программных документах стратегического характера, национальных проектах.

Финансово-правовая политика в отношении муниципальных образований, реализуемая в настоящее время, может быть разделена на два блока:

– финансово-правовая политика, направленная на совершенствование финансово-правового статуса муниципальных образований (совершенствование межбюджетных отношений, включая расширение бюджетных полномочий отдельных муниципальных образований, и порядка выделения межбюджетных трансфертов; создание условий для повышения доходной части местных бюджетов; совершенствование контроля за использованием бюджетных средств, в том числе муниципального финансового контроля; введение «горизонтальных» субсидий);

– финансово-правовая политика, направленная на совершенствование финансовой деятельности публично-правовых образований всех трех уровней власти в целом (повышение затрат на развитие цифровой экономики; реализация национальных проектов; внедрение системы управления налоговыми расходами (выпадающими доходами бюджета, обусловленными налоговыми льготами), что предопределило включение

Конституцией РФ органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

3. Гарантией осуществления финансовой деятельности муниципальных образований и фактором ее эффективности выступают такие принципы ее осуществления, базирующиеся на трансформации важнейших принципов финансового права, как:

принцип приоритетности общих публичных задач в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, сочетающихся с интересами самого муниципального образования и его жителей;

принцип федерализма и гарантированности предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций;

принцип самостоятельности в осуществлении муниципальными образованиями финансовой деятельности;

принцип экономического стимулирования финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями;

принцип прозрачности (открытости) финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип законности в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип плановости при осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований.

4. Центральным элементом в структуре финансово-правового статуса муниципальных образований, составляющим его целевой блок, выступает финансовая деятельность муниципальных образований, которая, находясь

в единой взаимосвязи с финансовой деятельностью государства и будучи ее продолжением в системе публично-правовых образований, имеет некоторые особенности. Во-первых, в осуществлении муниципальным образованием финансовой деятельности, реализуемой преимущественно органами местного самоуправления, в отдельных случаях и определенных формах, предусмотренных законом, могут принимать непосредственное участие сами граждане, проживающие на его территории. Такое участие населения осуществляется не во всех муниципальных образованиях и в ограниченном числе случаев, но имеет перспективы распространения в российской практике. Во-вторых, методы осуществления финансовой деятельности муниципальных образований имеют специфику, обусловленную особенностями финансовых правоотношений на местном уровне. В частности, важнейшим источником формирования бюджетов значительного числа муниципальных образований являются межбюджетные трансферты, в связи с чем отмечается необходимость установления муниципальным образованиям гарантий своевременного и в достаточном объеме предоставления средств из вышестоящих бюджетов.

5. Социальный блок как элемент финансово-правового статуса муниципальных образований выражается во взаимоотношениях муниципального образования с населением и гражданами (как членами территориального публичного коллектива) путем участия последних в финансовой деятельности муниципальных образований. Такое участие носит разнообразные формы: публичные слушания по местному бюджету, различные формы инициативного бюджетирования, использование средств самообложения граждан и инициативных платежей, осуществление общественного финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

6. Инициативное бюджетирование как одно из перспективных направлений участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований выступает такой формой организации бюджетного процесса

на муниципальном уровне, при которой планирование части расходов местного бюджета осуществляется непосредственно населением (частью населения) муниципального образования при обязательной их связи с достигаемыми результатами, осуществлением контроля соответствия затраченных расходов и полученных экономических и социальных результатов.

Общими признаками инициативного бюджетирования, характерными для всех практик, следует назвать: участие граждан в принятии решений о распределении части средств местного бюджета на финансирование проекта, направленного на решение вопросов местного значения; софинансирование гражданами проекта; выделение средств на реализацию проекта из вышестоящего бюджета в форме межбюджетных трансфертов.

Вовлечение граждан, в том числе через денежную форму участия (в формах добровольных пожертвований, средств самообложения граждан и инициативных платежей), способствует как ответственности населения за принятие решений по данным проектам, так и осуществлению гражданами последующего общественного финансового контроля за расходованием средств органами местного самоуправления на их реализацию.

Добровольность софинансирования проектов населением предполагает проведение разъяснительной работы с гражданами, в связи с чем целесообразно выделить в структуре расходов региональных и местных бюджетов статьи на финансирование такой работы.

7. В связи с недостаточной эффективностью осуществления общественного финансового контроля общественными палатами и советами при органах местного самоуправления обоснована необходимость активизации непосредственного участия граждан в проведении указанного контроля. Предложены направления общественного финансового контроля на муниципальном уровне с участием граждан (за формированием и исполнением местного бюджета в рамках публичных слушаний; за осуществлением закупок для муниципальных нужд; за осуществлением

проектов муниципально-частного партнерства; за осуществлением бюджетных инвестиций; за реализацией проектов инициативного бюджетирования; за реализацией национальных проектов), а также меры стимулирования участия граждан и организаций в его осуществлении.

8. Полномочия муниципальных образований в финансовой сфере обусловлены разграничением полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти, исходя из сочетания установленных Конституцией РФ единства публичной власти и самостоятельности органов местного самоуправления. Наиболее развернуто указанные полномочия муниципальных образований представлены в бюджетной сфере, существенно ограничены – в налоговой сфере.

В зависимости от направленности бюджетные полномочия муниципальных образований предложено разделить на следующие группы:

- полномочия в отношении собственного бюджета;
- полномочия в отношении бюджетов нижестоящих муниципальных образований при двухуровневом построении местного самоуправления;
- полномочия в отношении населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования.

На объем компетенционного блока финансово-правового статуса конкретного вида муниципального образования влияет перечень закрепленных за ним полномочий, возможность их передачи на вышестоящий или нижестоящий уровень, принадлежность муниципального образования к одно- или двухуровневому виду организации местного самоуправления.

9. Сложившаяся непростая ситуация с финансированием муниципальных образований приводит к тому, что представительные органы большинства из них передают полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетному органу муниципального образования вышестоящего уровня или контрольно-счетному органу субъекта РФ. Задача по укреплению местного самоуправления должна

включать и создание эффективной системы финансового контроля именно на местном уровне без передачи ее на уровень субъекта РФ, что предопределяет установление федеральным законом обязательности создания контрольно-счетных органов в муниципальных районах, городских и муниципальных округах, городских округах с внутригородским делением с сохранением для муниципальных образований низового уровня (поселений, внутригородских районов) возможности выбора – создать свой контрольно-счетный орган или передать полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля выше. Такая передача полномочий должна быть экономически целесообразна и аргументирована, в связи с чем делается вывод о необходимости разработки на федеральном уровне рекомендаций в части обоснования заключения соглашений по передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

10. Организационный блок финансово-правового статуса муниципального образования будет зависеть от вида муниципального образования, а также от наличия у него особого правового статуса. Особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований обусловлены перечнем закрепленных за ними финансовых полномочий, объемом наделенных государственных полномочий, территориальными особенностями их расположения и взаимоотношениями друг с другом.

11. Муниципальные округа по содержанию своего финансово-правового статуса наиболее приближены к городским округам. С одной стороны, это обуславливает распространение на муниципальные округа требований по осуществлению финансовой деятельности и особенностей финансово-правового статуса, схожих с городскими округами. С другой стороны, создание муниципального округа на базе поселений определяет необходимость сохранения тех финансово-правовых особенностей, которые реализовывались на поселенческом уровне (например, сохранения для

населения налоговых и иных льгот, связанных с проживанием в сельской местности).

Особое внимание уделено изменениям бюджетного законодательства в части предоставления населенным пунктам, входящим в состав муниципальных округов, права формирования сметы доходов и расходов. В связи с перспективой увеличения числа населенных пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, при объединении поселений в муниципальные округа требуется более подробная правовая регламентация данного вопроса бюджетным законодательством.

12. Двухуровневое построение местного самоуправления влияет на организационный блок финансово-правового статуса муниципальных образований как первого, так и второго уровней, особенностью которого выступает возможность передачи полномочий от одного муниципального образования другому. Исходя из анализа взаимодействия муниципального района и поселений в рамках финансовых правоотношений, предложено выделить такие группы полномочий, передача которых возможна (на постоянной или временной основе): 1) полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные за муниципальным образованием, передаваемые другому муниципальному образованию (от муниципального района поселению и обратно) на условиях их финансового обеспечения; 2) бюджетные полномочия, передаваемые другому муниципальному образованию (от муниципального района поселению и обратно); 3) полномочия по осуществлению финансового контроля, передаваемые от поселений муниципальным районам. Полномочия могут передаваться как на временной, так и на постоянной основе.

С одной стороны, возможность передачи полномочий от одного уровня муниципального образования другому объективно обусловлена, поскольку территориальные особенности местного самоуправления на самом низовом уровне не позволяют в полной мере учесть все возможные варианты, связанные с выполнением поселениями вопросов местного значения, а передача таких полномочий может быть обусловлена, в том числе,

финансовой экономией. С другой стороны, такая передача полномочий не должна осуществляться без какого-либо предварительного экономического и финансового обоснования, а также требует анализа по итогам такой передачи с целью подтверждения эффективности принимаемых решений.

13. Взаимосвязь содержания финансово-правовых статусов городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обусловлена двухуровневым построением местного самоуправления в таких городах. С одной стороны, данные муниципальные образования по своему финансово-правовому статусу схожи с муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями. С другой стороны, внутригородские районы в силу существенного ограничения финансовых полномочий фактически не являются самостоятельными субъектами финансового права, а их финансовые ресурсы нельзя признать достаточными для самостоятельного осуществления вопросов местного значения.

Дальнейшее развитие финансово-правового статуса городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обусловлено перспективой увеличения числа городских агломераций и необходимостью выстраивания финансово-правовых отношений между муниципальными образованиями в рамках агломерации.

14. Российская Федерация, проводя процесс сокращения числа муниципальных образований путем их объединения, следует за многими зарубежными государствами, в которых такие преобразования проходили на протяжении последних десятилетий. Сложившаяся в иностранных государствах и в России практика объединений показывает, что не во всех случаях удается достичь поставленных целей по снижению бюджетных расходов, которые обосновываются в качестве причины сокращения числа муниципальных образований. Необходимо сохранение тех поселений, которые имеют достаточный уровень финансового обеспечения, с

возможностью объединения муниципальных образований с низким уровнем собственной бюджетной обеспеченности.

Необходимо предоставить российским муниципальным образованиям, созданным в процессе их объединения, гарантии сохранения бюджетных ресурсов на том же уровне, что и до объединения. Ответственность за обеспечение сбалансированности вновь создаваемых муниципальных образований должны нести субъекты РФ, в связи с чем целесообразно расходы, связанные с объединением муниципальных образований, осуществлять за счет средств региональных бюджетов.

15. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований с особым правовым статусом и на определенных территориях обусловлены сочетанием элементов нескольких правовых статусов муниципальных образований, а также их срочным характером, возможной передачей части финансовых полномочий от муниципального образования иным субъектам, установлением дополнительного финансирования из федерального бюджета, обусловленного возможными ограничениями в реализации своих полномочий муниципальными образованиями, и установленных иных финансовых гарантий.

Финансово-правовой статус монопрофильных муниципальных образований обусловлен наличием градообразующего предприятия в моногороде, формирующем большую часть доходов местного бюджета, в связи с чем необходим учет его интересов при реализации финансовых полномочий муниципальным образованием. Отсутствие достаточного нормативно-правового регулирования на уровне федерального законодательства правового статуса моногородов приводит к их недостаточному развитию, включая финансовое обеспечение, в связи с чем обоснована необходимость принятия отдельного федерального закона «О монопрофильных муниципальных образованиях (моногородах) в Российской Федерации».

Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований определяется их правовым статусом, связанным с особым режимом безопасного функционирования муниципального образования. Такой режим приводит к снижению возможности получения собственных доходов местных бюджетов и увеличению доли безвозмездных поступлений в силу ограничения прав ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом и предусматривает право ЗАТО на компенсацию дополнительных расходов и потерь бюджетов из федерального бюджета.

Статус наукограда, обусловленный его научными целями, предопределяет особенности его финансово-правового статуса, связанного с государственной поддержкой таких муниципальных образований. Финансово-правовой статус наукограда характеризуется сочетанием элементов финансово-правового статуса наукограда как муниципального образования и элементов финансово-правового статуса наукограда как города с высоким научно-техническим потенциалом, с градообразующим научно-производственным комплексом. К иным особенностям финансово-правового статуса наукограда следует отнести:

его ограниченный срок действия, обусловленный сроком, на который муниципальное образование получает свой научный статус (с момента присвоения муниципальному образованию статуса наукограда до момента утраты им этого статуса (по истечении срока или досрочно));

предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов (в настоящее время в форме субсидий).

16. В Российской Федерации необходимо создание взаимосвязанной системы финансово-правовых инструментов, направленной на совершенствование межмуниципального сотрудничества и развитие

городских агломераций. Востребованность применения муниципальными образованиями «горизонтальных» субсидий в ближайшее время предопределяет необходимость формирования муниципальной правовой базы для их применения, поскольку порядок предоставления таких субсидий должен быть установлен представительным органом муниципального образования. Предлагается разработать на уровне федерации модельное положение для муниципальных образований о предоставлении «горизонтальных» субсидий.

В рамках развития городских агломераций необходимо установление взаимосвязей входящих в них муниципальных образований с разграничением между ними полномочий по управлению имуществом, формируемом в рамках межмуниципального сотрудничества, перераспределения бюджетных средств, налоговых доходов и межбюджетных трансфертов, что позволит выровнять бюджетную обеспеченность муниципальных образований, входящих в состав агломерации.

Городские агломерации как инструмент развития территорий необходимо использовать вместе с другими возможностями как в рамках межмуниципального сотрудничества через софинансирование расходов, так и через применение бюджетных инвестиций, публично-частного партнерства, что повысит эффективность финансового взаимодействия муниципальных образований между собой.

17. Гарантийный блок финансово-правового статуса муниципальных образований включает в себя следующие виды гарантий:

1) общие финансовые гарантии, характерные для всех видов муниципальных образований, в том числе гарантии на закрепление достаточного уровня собственных источников доходов местных бюджетов. В связи с этим необходимо расширить в БК РФ налоговые доходы, закрепляемые на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований;

2) гарантии, предоставляемые муниципальному образованию в связи с его особым правовым статусом и предполагающие выделение дополнительного финансового обеспечения из вышестоящих бюджетов, что предполагает необходимость сохранения достаточного уровня финансирования при утрате муниципальным образованием своего особого статуса;

3) гарантии, предоставляемые муниципальным образованиям в связи с участием в процессах преобразования (объединения).

Предложения по совершенствованию законодательства

На основе доктринальных положений, выносимых на защиту, предложены изменения и дополнения в действующее законодательство, способствующие совершенствованию финансово-правового статуса муниципальных образований:

– установить налоговые льготы по земельному налогу для резидентов свободного порта Владивосток и резидентов территорий опережающего социально-экономического развития (ст. 395 НК РФ);

– перераспределить доходы между бюджетами и предоставить муниципальным образованиям часть налоговых доходов, закрепив их на постоянной основе за местными бюджетами (абз. 2 ст. 50, абз. 2,4 ч. 1 ст. 56, абз. 22 ч. 2 ст. 56, п. 2 ст. 61, п. 2 ст. 61.2, п. 2 ст. 61.3, п. 2 ст. 61.5, п. 2 ст. 61.6 БК РФ);

– установить обязательное распределение доли расходов местного бюджета с учетом мнения населения в размере не менее пяти процентов (ст. 86 БК РФ);

– дополнить принцип прозрачности (открытости) положениями об обязательном размещении на сайте в сети Интернет информации о проектах инициативного бюджетирования, муниципально-частного партнерства, их финансировании; информации о проведении мероприятий внешнего муниципального финансового контроля (ст. 36 БК РФ);

– ввести обязательность создания контрольно-счетных органов муниципальных районов, городских и муниципальных округов, а также установить на федеральном уровне возможность передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от внутригородских районов городским округам с внутригородским делением (п. 2 ст. 34, п. 1 ст. 38 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; ст. 3 федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – федеральный закон № 6-ФЗ).

В приложении 2 к работе представлен законопроект, направленный на совершенствование финансово-правового статуса муниципальных образований, в котором содержатся эти и другие предложения по изменению законодательства.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты диссертационного исследования будут способствовать дальнейшей разработке механизма и юридических средств финансового обеспечения местного самоуправления, совершенствованию финансового законодательства и правоприменительной практики. Содержащиеся в работе теоретические выводы и предложения направлены на обогащение науки финансового права новыми знаниями о финансово-правовом статусе муниципального образования как публично-правового образования в целом, так и отдельных его видов.

Благодаря разработанной автором концепции финансово-правового статуса муниципальных образований наука финансового права получит системное развитие исследований субъектов финансового права как в целом, так и отдельных его аспектов, например, более всестороннее исследование механизма участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. Введены в научный оборот новые понятия и категории.

Выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате исследования, могут быть использованы в процессе преподавания дисциплин финансового, бюджетного и налогового права, а также иных специальных дисциплин финансово-правового цикла на юридическом и экономическом факультетах; при подготовке учебно-методической литературы по финансовому праву; в дальнейшей научно-исследовательской деятельности по изучению как в целом доктрины финансово-правового статуса, так и отдельных его элементов; при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих финансовую деятельность муниципальных образований; при выработке последующих рекомендаций для правоприменительных органов.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обусловлены актуальностью; методологией; сформулированной целью и поставленными задачами; спектром и объемом использованных библиографических источников; эмпирической базой. Основные значимые положения доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований исследованы и критически оценены с позиции их соответствия положениям правовой теории, законодательства и правоприменительной практики.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии.

Результаты исследования нашли свое отражение в 102 научных работах, 30 из которых опубликованы в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России, а 6 – в изданиях, входящих в международные реферативные базы данных и системы цитирования Web of Science и Scopus. Автором опубликован ряд работ в зарубежных изданиях, в том числе 2 монографии на английском языке.

Результаты диссертационного исследования апробированы в научно-педагогической деятельности автора в Волгоградском институте управления – филиале РАНХиГС при Президенте РФ при преподавании дисциплин «Финансовое право», «Налоговое право», «Правовое обеспечение экономической безопасности», «Налоговые режимы предпринимательской деятельности» по программам бакалавриата, специалитета и магистратуры, в ходе проведения занятий по повышению квалификации для государственных и муниципальных служащих органов государственной власти Волгоградской области и города Волгограда.

Кроме того, полученные в результате исследования положения и выводы нашли свое отражение и использование:

- при привлечении в качестве эксперта к работе Контрольно-счетной палаты Волгограда;

- при выполнении работы по грантовому проекту РФФИ № 18-411-340017 «Создание механизмов, обеспечивающих вовлечение населения муниципальных образований Волгоградской области в бюджетный процесс (инициативное бюджетирование)» (руководитель проекта);

- при реализации научного проекта Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС № 04-2018 ВИУ «Актуальные проблемы защиты прав и свобод в цифровом пространстве» (руководитель проекта);

- при проведении экспертно-аналитического исследования для Государственной Думы Федерального Собрания РФ на тему «Организация деятельности органов местного самоуправления: зарубежный опыт и пути совершенствования законодательства Российской Федерации» (Саратовская государственная юридическая академия).

Выводы и предложения, сформулированные в работе, были представлены на международных и всероссийских конференциях, семинарах, круглых столах (всего более пятидесяти), в том числе: «Финансовая система России: опыт и перспективы правового регулирования» (Красноярск, 2008); «Финансово-правовые и экономические проблемы в условиях мирового

кризиса» (Саратов, 2009); «Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2007 года» (Москва, 2008); «Современная теория финансового права» (Москва, 2011); «Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития» (Волгоград, 2011); «Институциональные проблемы современного финансового права» (Саратов, 2011); «Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: материалы международной научно-практической конференции» (Воронеж, 2012); «Финансовая безопасность: экономические и правовые проблемы» (Саратов, 2012); «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алма-Ата, 2012); «Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года» (Москва, 2012); «Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее» (Саратов, 2014); «Правовая политика: приоритеты и формы реализации» (Ставрополь, 2015); «Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2014 года» (Москва, 2015); «Налоговый суверенитет и защита прав налогоплательщиков: опыт Евразийского экономического союза и Европейского союза» (Воронеж, 2016); «Концептуальные подходы к совершенствованию российской правовой системы» (Волгоград, 2016); «Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2015 года» (Москва, 2016); «Финансовое правоотношение: доктринальные и правоприменительные аспекты» (Саратов, 2016); «Бюджетное законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования» (Саратов, 2017); «Финансовое право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития» (Москва, 2018); «Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2017 года» (Москва, 2018); «Налоговая система Российской Федерации в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты» (Москва, 2018); «Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права», (Саратов, 2018); «Право и современная экономика:

новые вызовы и перспективы» (Санкт-Петербург, 2019); «Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля» (Саратов, 2019); V Саратовские финансово-правовые чтения (Саратов, 2020)»; «Финансовое право перед вызовами XXI века» (Гданьск, 2020) и др.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух разделов, включающих шесть глав, разделенных на двадцать шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников и двух приложений.

Раздел 1. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации

Глава 1. Муниципальные образования как субъекты финансового права

1.1. Муниципальное образование: понятие и место в системе субъектов финансового права

Необходимость исследования муниципальных образований в качестве самостоятельных субъектов финансового права является одним из приоритетных направлений теоретического осмысления в финансово-правовой науке. Будучи публично-правовыми образованиями наряду с Российской Федерацией и субъектами Федерации, муниципальные образования вместе с тем имеют особенности финансово-правового положения, обусловленные тем, что в местной власти сочетаются между собой государственное и общественное начало¹.

В советский период интеграция местных органов власти в государственную систему не способствовала широкому вниманию ученых к финансовым правоотношениям на муниципальном уровне², тем не менее следует выделить ряд основополагающих работ советского периода, исследующих бюджетно-правовой статус отдельных местных органов власти³. Признание Конституцией РФ⁴ в 1993 г. самостоятельности местного самоуправления, установление гарантий местного самоуправления,

¹ См.: *Крохина Ю.А.* Город как субъект финансового права: монография. Саратов, 2000. С. 10.

² *Gliniecka J., Mironova S.* The sources of financing local government in Poland and Russia: Comparative analysis. Gdansk: Gdańsk University Press, 2019. С. 59.

³ См.: *Пискотин М.И.* Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся. М.: Государственное издательство юрид. лит-ры, 1961; *Химичева Н. И.* Бюджетные права районного, городского совета. М.: Юридическая литература, 1973. 95 с. (Библиотечка для работников районных, городских советов); *Химичева Н. И.* Бюджетные права сельского, поселкового Совета / ред. К. Ф. Шеремет. М.: Юридическая литература, 1969. 56 с. (Библиотечка для работников сельских, поселковых Советов).

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 4 июля.

впоследствии закрепленных федеральным законодательством¹, предопределили интерес финансово-правовой науки к финансовой деятельности муниципальных образований, а также их финансово-правовому статусу, что способствовало увеличению числа научных публикаций, посвященных муниципальным образованиям как субъектам финансового права.

Отделение органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, закрепленное ст. 12 Конституции РФ, позволило по-другому взглянуть на их финансовую компетенцию, раскрывая ее особенности с учетом всех доктринальных положений современного финансового права. При этом представляется важным, чтобы нормативно закрепляемая система управления муниципальными финансами в современной России базировалась на передовых доктринальных разработках, как это происходило при создании системы управления финансами еще в Российской империи².

В первую очередь необходимо раскрыть сущность муниципального образования как субъекта права с точки зрения теории права, а также муниципального права как отрасли права, в которой муниципальное образование, как правовое явление, подвергается наиболее пристальному изучению. При этом в рамках настоящего исследования труды теоретиков права и ученых по муниципальному праву будут использованы лишь в той степени, чтобы раскрыть как можно более точно финансово-правовой статус муниципального образования, выделить его структуру и основные элементы. В литературе рекомендуют при регулировании вопросов организации

¹ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (с изм. и доп. от 21.07.2005 № 97-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3506; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I), ст. 3108 (далее – федеральный закон № 154-ФЗ). В настоящее время утратил силу. Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (с изм. и доп. от 28.12.2004 № 126-ФЗ) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 39, ст. 4464; СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1), ст. 9. В настоящее время утратил силу.

² См., например: Сапунов М.В. Правовые основы становления и развития системы государственного управления финансами в Российской империи XIX века: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 6.

местного самоуправления в России руководствоваться совокупностью ряда факторов, включая следование международным нормам, учет российских особенностей, а также исторического опыта и исторического этапа развития государства¹.

Муниципальное образование является публично-правовым образованием. Подробное исследование публично-правовых образований, включая муниципальное образование как его разновидность, проводит в своих работах В.Е. Чиркин. Автор рассматривает публично-правовое образование с трех сторон: как территориальный публичный коллектив, сообщество жителей; как определенную организацию²; как властвующую, управляющую структуру³.

Одним из признаков муниципального образования следует назвать привязанность к определенной территории. Так, В.Е. Чиркин, проводя классификацию публичных коллективов, выделяет «территориальный публичный коллектив, особое территориальное сообщество, к которым относит объединения людей по территориальному признаку для совместной жизни, для самостоятельного (в пределах конституции и законов государства) решения вопросов жизненного значения»⁴. Обеспечение жизнедеятельности определенных территориальных образований и есть главная цель. Членами конкретного территориального публичного коллектива становятся все жители, проживающие на данной территории.

Е.В. Гриценко называет такие субъекты территориальными коммунальными корпорациями, а жителей и граждан характеризует в качестве «источника» права на местное самоуправление территориальной

¹ *Бялкина Т.М.* Народное представительство в местном самоуправлении: теоретико-правовые основы и современная практика // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 2 (33). С. 43.

² В.Е. Чиркин определяет публично-правовое образование как юридическое лицо публичного права.

³ *Чиркин В.Е.* Публично-правовое образование / В.Е. Чиркин. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 11.

⁴ *Чиркин В.Е.* Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // Государство и право. 2011. № 6. С. 8.

корпорации¹. Муниципальное образование в России автор сопоставляет с понятием общин и их объединений как территориальных коммунальных корпораций в Германии².

Территориальный публичный коллектив – форма естественной, самостоятельной самоорганизации людей. В то же время В.Е. Чиркин отмечает, что поселение, хотя и может сложиться естественным путем, все-таки становится территориальным публичным коллективом лишь после официального признания и закрепления этого факта соответствующими правовыми актами³. Это относится и к муниципальным образованиям: территориальный публичный коллектив муниципального образования является источником публичной власти муниципального образования – местного самоуправления.

Публично-правовое образование выступает как организационная форма самоопределения или самоорганизации территориального публичного коллектива. Таким образом, публично-правовое образование «вырастает» из территориального публичного коллектива⁴.

В.Е. Чиркин, выделяя ряд признаков публично-правового образования, дает ему следующее определение: «это территориальная структурно-функциональная форма организации территориального публичного коллектива, обладающая собственной публичной властью, использующая ее (наряду с действием на данной территории (кроме государства, органов власти других публично-правовых образований) для организации и регулирования жизнедеятельности данного территориального публичного коллектива, являющаяся де-факто или де-юре юридическим лицом

¹ Гриценко Е. В. Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: автореф. дис... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 25.

² Там же. С. 36.

³ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование / В.Е. Чиркин. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 25, 28.

⁴ Там же. С. 51-52.

публичного права, несущим ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц»¹.

Можно раскрыть понятие публично-правового образования и с точки зрения финансового права. Так, Х.В. Пешкова понимает под публично-правовыми образованиями как субъектами бюджетного права «целостные обособленные составные части территории государства, имеющие сходные природные, социально-экономические, демографические, исторические характеристики, наделенные определенной компетенцией в рамках бюджетной деятельности государства»². Муниципальное образование, как публично-правовое образование, будет реализовывать свою компетенцию в первую очередь в рамках своей бюджетной деятельности.

О.А. Баженова называет муниципальное образование «несущей конструкцией» местного самоуправления³. По ее мнению, категория муниципального образования, призванная выразить правовыми средствами факт признания социально-политической субъектности локального территориального коллектива и обеспечить его участие в правовом обороте, так и не раскрыла своего потенциала. Во-первых, деятельность муниципального образования до сих пор подменяется деятельностью органов местного самоуправления, прежде всего исполнительно-распорядительных (местных администраций). Во-вторых, основные элементы правового каркаса (конструкции) муниципального образования – территориальное и организационное устройство – оказываются все в большей зависимости от государства⁴.

Взгляд на муниципальное образование как на субъект права, правовой локальный союз граждан по месту проживания позволяет, с одной стороны,

¹ Там же. С.59.

² См.: Пешкова Х.В. Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2010. Сер. 14. Вып. 4. С. 5.

³ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Баженова О.И. В чем сила сильного местного самоуправления // Местное самоуправление. 2017. № 5. С. 3.

создать условия для диалога (правовой коммуникации) между гражданами и органами местного самоуправления, а с другой – стимулировать разработку правовых (взамен политических) средств регулирования политических по природе (управление в целях общего блага) отношений между государством и муниципальными образованиями¹, что влияет на формирование финансово-правового статуса муниципальных образований, как будет показано в дальнейшем.

Т.М. Бялкина рассматривает муниципальные образования с разных позиций – через функционально-целевую характеристику местного самоуправления², как пространственную границу осуществления компетенции местного самоуправления³, через определение компетенции органов местного самоуправления⁴.

Е.С. Шугрина разграничивает понятия «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт», обращая внимание на то, что очень часто данные понятия не совпадают⁵, а также приводит судебную практику в обоснование отдельных признаков муниципальных образований⁶.

Немаловажным аспектом для раскрытия финансово-правового статуса муниципального образования является отмеченная профессором Е.С. Шугриной политико-правовая природа современного местного

¹ Там же. С. 4.

² *Бялкина Т.М.* Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 1 (28). С. 8-21.

³ *Бялкина Т.М.* Муниципальное образование как пространственная граница осуществления компетенции местного самоуправления: понятие и признаки // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 1. С. 89-96.

⁴ *Бялкина Т.М.* Проблемы компетенции органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2006. № 10 (118). С. 44-51.

⁵ *Шугрина Е.С.* Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный пункт» // Городское управление. 2013. № 1. С. 30-43.

⁶ *Шугрина Е.С.* Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

самоуправления в России, которая основана на теории дуализма, т.е. сочетании государственных и общественных начал¹.

Рассмотрение муниципальных образований с разных позиций, многообразие подходов к данному институту позволяют более аргументированно определить структуру финансово-правового статуса муниципальных образований, что и будет сделано в следующем параграфе.

Подробное определение муниципального образования дает Д.Б. Сергеев: «Это локальное публично-правовое образование, учрежденное для организационно-правового содействия местному сообществу в осуществлении местного самоуправления, созданное для легитимизации местного сообщества, содействия ему в решении вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, обеспечения на местном уровне публичной власти прав и свобод человека и гражданина, наделенное правосубъектностью, в том числе деликтоспособностью (прямой и косвенной), обладающее такими признаками, как наименование, территория (территориальная подведомственность), собственная компетенция, включая право принимать свои правовые акты, в том числе нормативные, а также право вводить местные налоги в соответствии с законодательством, муниципальная собственность, местный (муниципальный) бюджет и казна»².

Такое полное определение муниципального образования, включающее в себя многие составляющие, позволяет, с одной стороны, определить общетеоретические структурные элементы муниципального образования как субъекта права, которые могут быть положены в основу определения муниципального образования как субъекта финансового права, с другой стороны, задает финансово-правовой вектор, поскольку обозначает ключевые

¹ Шугрина Е.С. Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // Местное право. 2020. № 3. С. 4.

² Сергеев Д. Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий: Монография. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. С. 231.

финансовые составляющие (налоги, бюджет, казна) муниципального образования.

Следует сказать, что при определении муниципального образования большинство ученых указывают на тесную связь власти и населения, выделяя разные аспекты взаимодействия граждан (местного сообщества) с органами местного самоуправления с целью организации жизнедеятельности территориального коллектива. Как отмечается в литературе, население придает муниципальному образованию политические черты и качества субъекта¹, при этом отдельные полномочия муниципального образования, например, налоговые, могут самостоятельно осуществляться населением². Тем самым именно взаимодействие муниципальных образований с населением становится важной составляющей для реализации финансово-правового статуса муниципального образования, что будет обосновано в третьей главе.

Важным также является не только определение признаков, раскрывающих существенные черты муниципального образования как правового явления в целом, но и выделение видов муниципальных образований, поскольку практика показывает, что разные их виды имеют свой круг полномочий, могут существенно отличаться в вопросах взаимодействия с населением с одной стороны и государством с другой.

В российской науке выделяют муниципальные образования низового (общинного, коммунального) и регионального уровней³, а также используются иные классификации муниципальных образований⁴. Российское законодательство такой классификации не приводит, но закрепляет перечень муниципальных образований, в которых осуществляется

¹ Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 187.

² См.: Виницкий Д.В. Субъекты налогового права: монография. М.: Идательство НОРМА, 2000. С. 168.

³ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование / В.Е. Чиркин. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 71-72.

⁴ Сергеев Д.Б. Классификации муниципальных образований: правовые аспекты // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 18-21.

местное самоуправление: «городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения»¹. Следует отметить, что виды муниципальных образований, закрепленные законом, периодически претерпевают трансформацию как с точки зрения их количества (введение в 2014 г. городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, введение в 2019 г. муниципальных округов), так и с содержательной стороны (в разные годы претерпевали изменения понятия «городское поселение» и «городской округ»). Подобного рода изменения трансформации влекут за собой и изменения финансовой компетенции муниципальных образований². При этом данные определения конкретного вида муниципального образования не всегда соответствуют фактическому организационному построению местного самоуправления.

Названные признаки муниципального образования позволяют сделать вывод о том, что могут быть расхождения между теоретическим понятием конкретного вида муниципального образования и его фактическим содержанием, когда в единое муниципальное образование объединяется большая территория, фактически не отвечающая общим признакам организации местной власти.

Тенденция последних лет по объединению муниципальных образований, в первую очередь поселкового уровня, в городские округа³ привела к тому, что такие вновь образованные городские округа перестали соответствовать правовой природе городских округов, определенных

¹ Федеральный закон № 131-ФЗ.

² См., например: *Емельянов А.С.* Состав и осуществление бюджетной компетенции муниципальных образований: опыт Тюменской области // Реформы и право. 2007. № 1; *Миронова С.М.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 201-209; *Миронова С.М., Дымшиц В.А.* Бюджетно-правовой статус городских поселений // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия Юриспруденция. 2017. № 1. С. 34-38.

³ Подробнее об этом смотрите параграф 5.6. настоящего исследования.

законом (а вслед за этим и самой сущности местного самоуправления), поскольку в таких вновь созданных муниципальных образованиях зачастую большая часть населения проживает на сельской территории, а размер городского округа становится неоправданно большим¹. Показательным в этом отношении является Магаданская область, где на весь регион по состоянию на 1 января 2020 г. действовало только 9 муниципальных образований (городских округов)². Например, Северо-Эвенкский городской округ располагается на территории 102 тыс. кв. км с плотностью населения 0,02 человека на кв. км.³

Все это вызвало необходимость создания в мае 2019 г.⁴ нового вида муниципального образования, который отвечал бы требованиям объединения сельских территорий – муниципального округа. До 1 января 2025 г. установлен переходный период, в течение которого законодательство должно быть приведено в соответствие, а городские округа, не отвечающие вновь закрепленным требованиям, должны быть преобразованы в муниципальные округа.

Создание муниципальных округов направлено на возможность объединения нескольких небольших муниципальных образований поселенческого уровня в одно муниципальное образование. При этом максимальное число муниципалитетов, участвующих в таком объединении, законом не ограничено, что фактически может привести к упразднению муниципального района и входящих в его состав поселений при вхождении

¹ См.: *Миронова С.М.* Финансово-правовые последствия создания в России муниципальных округов // *Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы: сб. матер. II матер. науч.-практ. конф. с междунар. уч. юрид. фак-та СПбГЭУ (9 апреля 2019 г.) / под науч. ред. Н.А. Крайновой.* СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. С. 139.

² Для сравнения на начало 2015 года в Магаданской области было учтено 41 муниципальное образование (3 городских округа, 6 муниципальных районов, 15 городских поселений, 17 сельских поселений).

³ База показателей муниципальных образований. Магаданская область [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst44/DBInet.cgi> (дата обращения 12.06.2020).

⁴ Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 18, ст. 2211.

их в состав муниципального округа. В этих случаях двухуровневое местное самоуправление сменится одноуровневым. (Однако этот подход подвергается критике¹.) Таким образом, можно прогнозировать создание в ближайшее время муниципальных округов как путем объединения поселений (что продолжит тенденцию сокращения муниципальных образований), так и путем преобразования городских округов. Такие объединения уже происходят в отдельных субъектах РФ – Красноярском крае², Пермском крае³, Приморском крае⁴, Кировской области⁵, Тверской области⁶ и других регионах России.

¹ Местное самоукрупнение. Госдума поработает над законом о создании муниципальных округов // Газета «Коммерсантъ» № 20 от 05.02.2019, стр. 1. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3874050> (дата обращения 10.08.2020).

² Закон Красноярского края от 19.12.2019 № 8-3522 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Шарыповского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 26 дек. Закон Красноярского края от 05.12.2019 № 8-3431 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Пировского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 20 дек.

³ Закон Пермского края от 05.11.2019 № 475-ПК «Об образовании нового муниципального образования Еловский муниципальный округ Пермского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 7 нояб. Закон Пермского края от 20.06.2019 № 426-ПК «Об образовании нового муниципального образования Юрлинский муниципальный округ Пермского края» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 21 июня.

⁴ Закон Приморского края от 16.09.2019 № 570-КЗ (с изм. и доп. от 04.12.2019 № 643-КЗ) «О Чугуевском муниципальном округе» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2019. № 102. С. 88-150; Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2019. № 110. С. 44-131.

⁵ Закон Кировской области от 20.12.2019 № 331-ЗО «О преобразовании некоторых муниципальных образований Кировской области и наделении вновь образованных муниципальных образований статусом муниципального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 24 дек. Закон Кировской области от 20.12.2019 № 329-ЗО «О наделении Богородского городского округа Кировской области статусом муниципального округа» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 24 дек.

⁶ Закон Тверской области от 05.04.2021 № 20-ЗО «О преобразовании муниципальных образований, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области Молоковский муниципальный район, путем объединения поселений и создании вновь образованного муниципального образования с наделением его статусом

Как отмечается в Пояснительной записке к законопроекту о введении муниципальных округов, «новый вид муниципального образования обеспечивает возможность консолидации... ресурсов... в целях оптимизации расходов на содержание органов местного самоуправления посредством создания одноуровневой системы местного самоуправления, там, где это целесообразно»¹. Таким образом, введение муниципальных округов для дополнительного обеспечения вариативности подходов к осуществлению местного самоуправления направлено на финансовую оптимизацию местного самоуправления, что может привести к ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления². В то же время такие процессы должны быть оправданы экономически, в связи с чем объединение поселений, имеющих достаточный уровень собственных доходов, не целесообразно и должно быть возможно исключительно с их согласия.

Укрупнение муниципальных образований ставит под вопрос осуществление местного самоуправления на таких территориях в целом, способствуя отдалению власти от населения. Выходом из создавшейся ситуации может быть расширение компетентностного компонента правового статуса локальных сообществ в границах субмуниципальной территории³. При этом сама локализация будет актуальной и востребованной лишь с позиции демократизации местного самоуправления, то есть в плане расширения уже имеющихся и создания дополнительных институциональных возможностей для объединенных в местные (городские)

муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2021. 6 апр.

¹ Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² О финансовых причинах преобразования муниципальных образований см. пар. 5.6 исследования.

³ См.: Ларичев А. Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 85-97.

сообщества жителей влиять на положение дел в своем муниципальном образовании¹.

Отдельные предпосылки к этому уже можно наблюдать в России. Так, в 2017 г. в ст. 25.1 и ст. 56 федерального закона № 131-ФЗ² были внесены изменения, в соответствии с которыми средства самообложения граждан могут вводиться на части муниципального образования – «населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района»³, а решение о введении средств самообложения принимается не на местном референдуме, а на сходе граждан на такой территории. Таким образом, граждане могут реализовать свое право на участие в решении вопросов местного значения на субмуниципальной территории. Анализ введения средств самообложения граждан в России, проведенный в диссертации, показывает востребованность данного института у жителей, поскольку он способствует вовлечению граждан в бюджетный процесс и в целом в принятие решений на местном уровне⁴. В связи с дальнейшим укрупнением муниципальных образований следует прогнозировать востребованность в развитии локальных сообществ, в том числе и в участии их в финансовой деятельности муниципальных образований.

¹ См.: *Джагарян А.* Местное самоуправление: локализация или универсализация?: Ответ на статью А. Ларичева // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 3 (130). С. 98-107.

² Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 29.12.2020 № 464-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; СЗ РФ, 2021. № 1 (ч. I), ст. 3.

³ Федеральный закон от 05.12.2017 № 389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2017. 5 дек.

⁴ См. подробнее: *Миронова С.М.* Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия Юриспруденция. 2016. № 1. С. 31-36.

Отдельно следует определить место муниципальных образований в системе субъектов финансового права. В науке финансового права не так много работ посвящено комплексному исследованию субъектов финансового права (в отличие, например, от субъектов налогового права, которые достаточно часто подвергаются научному анализу). Одной из немногих таких работ можно назвать монографию Л.Н. Древаль, изданную в 2008 г.¹ В финансово-правовой литературе проводятся анализ тех или иных аспектов бюджетной деятельности муниципальных образований. В то же время муниципальные образования как субъекты бюджетного права в юридической литературе не были предметом самостоятельных научных исследований. В разное время изучению подвергались отдельные субъекты бюджетного права, например, государство в целом², субъекты Федерации³, иные субъекты бюджетного права⁴, отдельные виды муниципальных образований как субъекты финансового права⁵, муниципальные образования в отдельных видах бюджетных правоотношений⁶. Одной из немногих работ, посвященных субъектам еще советского бюджетного права, является докторская диссертация Н.И. Химичевой, не утратившая своей актуальности до сих пор⁷.

М.В. Карасева субъекты финансового права и, соответственно, финансового правоотношения подразделяет на три группы: 1) общественно-

¹ Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2008.

² См.: Бобкова Л.Л. Государство как субъект бюджетного права: дис... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006; Поветкина Н.А. Российская Федерация как субъект бюджетного права: дис... канд. юрид. наук. М., 2004; Горун О.В. Бюджетные права Украины: дис... канд. юрид. наук. Киев, 1997.

³ См.: Сухова И.Н. Бюджетные права субъекта Российской Федерации (на материалах Республики Карелия): дис... канд. юрид. наук. М., 2001.

⁴ См.: Бит-Шабо И.В. Бюджетные учреждения как субъекты финансового права: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; Петрусенко А.Г. Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений: дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.

⁵ См.: Крохина Ю.А. Город как субъект финансового права: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 1997.

⁶ См.: Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

⁷ См.: Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 1980.

территориальные образования; 2) коллективные субъекты; 3) индивидуальные субъекты. К общественно-территориальным образованиям она относит Российскую Федерацию, субъекты Федерации, муниципальные образования¹. По мнению автора, муниципальные образования являются субъектами финансовых правоотношений в том случае, когда взаимодействуют с государством по поводу финансов, то есть когда муниципальные образования: «а) получают дотации и субвенции из бюджетов субъектов Федерации; б) получают средства из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, образуемого в бюджетах субъектов Федерации; в) получают средства из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации для осуществления отдельных полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации»². К числу иных случаев, когда муниципальные образования вступают в финансовые правоотношения, М.В. Карасева относит: «а) установление и взимание местных налогов и сборов; б) формирование и исполнение местных бюджетов; в) выпуск муниципальных займов»³.

С развитием местного самоуправления и расширением круга полномочий, передаваемых муниципальным образованиям, расширился и круг правоотношений, где участвуют муниципальные образования, и соответственно, в рамках которых они реализуют свои финансовые (бюджетные) полномочия. При этом признание самостоятельности муниципальных образований не означает их полной изоляции от государства, т.к. «их деятельность одновременно выражает общезначимые интересы местного сообщества и государства и определяется административно-правовым регулированием процессов взаимодействия: 1) Федерации и ее субъектов; 2) субъектов РФ и муниципальных образований, что связано с

¹ Карасева М.В. Финансовое правоотношение: дис... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1998.

² Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1997. С. 95. Следует отметить, что ряд этих правоотношений трансформировался в связи с изменением законодательства. Например, в 2019 году были упразднены фонды финансовой поддержки муниципальных образований.

³ Там же.

перераспределением финансовых ресурсов между различными уровнями власти и оказанием финансовой поддержки на основе бюджетных и внебюджетных инструментов – и находит отражение при формировании бюджета и решении проблемы оказания помощи муниципальным образованиям»¹. Особенно это становится актуальным в настоящее время при реализации национальных проектов, поскольку муниципальным образованиям выделяются значительные средства на их реализацию, что предполагает взаимодействие всех трех уровней власти при финансировании соответствующих расходов. Подтверждением этих выводов является дополнение статьи 132 Конституции РФ частью 3, в соответствии с которой «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»².

Соглашаясь с точкой зрения, что «управление публичными финансами должно осуществляться исключительно в интересах людей», а «основной целью финансового права должен быть человек, а именно его жизнедеятельность в государстве»³, следует исходить из того, что, с одной стороны, при осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований должны в максимальной степени быть учтены интересы населения муниципалитета, а с другой стороны, именно в этих целях необходимо обеспечивать баланс, в каких случаях финансовое обеспечение целесообразно осуществлять за счет муниципалитетов, а когда за счет государства в целом. Конкретному человеку как заинтересованному лицу, конечному потребителю государственных и муниципальных услуг, по

¹ Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 188.

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

³ Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. М.: Юстицинформ, 2017. С. 39.

большому счету все равно, за счет бюджета какого уровня будут профинансированы его нужды и интересы. В первую очередь важно, чтобы такое обеспечение было своевременным и в полном объеме. Следует согласиться, что идет смешение полномочий разных уровней публичной власти¹. В то же время это не должно привести к нарушению гарантий прав муниципальных образований на выделение достаточного финансового обеспечения для реализации собственных полномочий. В противном случае нельзя вести речь о финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Помимо установленных статьей 2 федерального закона № 131-ФЗ видов муниципальных образований, каждый из которых будет иметь особенности в реализации своего финансово-правового статуса, можно говорить и о тех муниципальных образованиях, в которых установлены отдельные особенности организации местного самоуправления в соответствии с главой 11 федерального закона № 131-ФЗ, в связи с чем можно выделить отдельные особенности реализации их финансово-правового статуса как особых муниципальных образований: наукоградов, закрытых административно-территориальных образований, а также на определенных территориях, например, территориях опережающего социально-экономического развития, свободного порта Владивосток и др. Такие особенности организации местного самоуправления влияют на особенности финансовой деятельности муниципальных образований, их взаимоотношения с Российской Федерацией и субъектами Федерации и иными субъектами, что вызывает необходимость выявления специфических черт их финансово-правового статуса. Сюда же следует отнести и финансовую деятельность моногородов, хотя и не обозначенных отдельно в федеральном законе о местном самоуправлении, но представляющих интерес с точки зрения исследования их финансово-правового статуса. Появившаяся

¹ См.: *Шугрина Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления // *Местное право.* 2020. № 3. С. 11.

в 2021 году федеральная территория «Сириус»¹ вызывает необходимость исследования правового регулирования финансовых полномочий муниципальных образований, находящихся на таких территориях.

Таким образом, анализ понятий муниципального образования, представленных в теории права и муниципальном праве, приводит к выводу о таком важном признаке муниципального образования, как наличие территориального публичного коллектива, для организации и регулирования жизнедеятельности которого и образуется муниципальное образование. Муниципальное образование становится средством обеспечения участия в правовом обороте локального территориального коллектива. Исходя из выделенных признаков муниципального образования, можно сделать вывод о дальнейшей перспективе развития участия населения и граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, что является существенным признаком финансово-правового статуса муниципального образования и неотъемлемым условием реализации этого статуса.

На формирование финансово-правового статуса муниципальных образований оказывает влияние, с одной стороны, формирование условий для правовой коммуникации между гражданами и органами местного самоуправления, с другой стороны, разработка правовых средств в регулировании финансовых правоотношений между государством и муниципальным образованием.

Российское законодательство перечисляет виды муниципальных образований, действующих в Российской Федерации, каждый из которых будет иметь особенности реализации финансово-правового статуса. Также обоснована необходимость исследования финансово-правового статуса муниципальных образований с особым правовым статусом (ЗАТО, моногородов, наукоградов) и на территориях с особым экономическим статусом (свободный порт Владивосток, ТОСЭР), поскольку такие

¹ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (с изм. и доп. от 20.04.2021 № 91-ФЗ) «О федеральной территории «Сириус» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8583; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2021 14 апр.

муниципальные образования имеют особенности реализации своих финансовых полномочий, обусловленные как более тесным финансовым взаимодействием с вышестоящими бюджетами, так и взаимодействием с иными субъектами в процессе осуществления финансовой деятельности (градообразующие предприятия, управляющие компании, государственные корпорации и др.).

1.2. Понятие и содержание финансово-правового статуса муниципального образования

Повышение роли муниципальных образований как самостоятельных субъектов права в финансовых правоотношениях с одной стороны и встраивание местного самоуправления в публичную власть с другой стороны вызывают необходимость доктринального исследования финансово-правового статуса муниципальных образований, его структуры, видов, особенностей реализации.

Ввиду отсутствия нормативной определенности исследуемой финансово-правовой конструкции¹ доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований вызывает интерес не только с точки зрения теории финансового права, но и возможности совершенствования финансового законодательства в части финансовой деятельности муниципальных образований. Доктрина, выступая в качестве взглядов, завоевавших признание общества, ученых, государства, воздействует на правотворческую и правореализационную практику, реализация правовой доктрины обеспечивается государственным санкционированием в нормативно-правовых актах или судебной практике².

¹ Исходя из деления таких конструкций по юридической определенности. См.: *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

² *Бошно С.В.* Доктрина как форма и источник права // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 71. *Мадаев Е.О.* Доктрина в правовой системе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 12. *Васильев А.А.* Правовая доктрина как источник права: историко-теоретические вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2007. С. 7.

Юридическую доктрину называют метаязыком права, с помощью которого происходят анализ и оценка институтов действующего права¹. Применительно к финансово-правовому статусу муниципальных образований можно говорить о понятийных рамках данного института, его структуре, систематизации, финансово-правовой политике государства в отношении муниципальных образований, а в целом – определении направлений дальнейшего развития финансово-правового статуса муниципальных образований.

В последние годы следует отметить усиление интереса в финансово-правовой науке к понятию и структуре финансово-правового статуса как теоретической категории в целом, так и в отношении отдельных субъектов финансового права. В финансово-правовой литературе категория «финансово-правовой статус» исследовалась применительно к финансово-правовому статусу: субъектов Российской Федерации², отдельных видов муниципальных образований³, отдельных органов государственной власти (например, таможенных органов⁴), предприятий и учреждений⁵, организаций⁶, индивидуальных предпринимателей⁷, граждан¹ и других субъектов финансового права.

¹ См.: *Михайлов А.М.* Юридическая доктрина и правовая идеология: учебник для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 16.

² См.: *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

³ См.: например: *Дурманова О.М.* Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

⁴ *Бакаева О.Ю.* Содержание категории «финансово-правовой статус» (на примере таможенных органов) // Государство и право. 2006. № 1. С. 95-99.

⁵ См.: *Писарева Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. *Дощичина О.В.* Финансово-правовой статус автономного учреждения // Вестник Российской правовой академии. 2008. № 2. *Бит-Шабо И.В.* Понятие правового статуса бюджетных учреждений как субъектов финансового права // Вестник СГАП. 2003. № 2(35).

⁶ *Комаров А.А.* Особенности финансово-правового статуса иностранных организаций // Вестник Арбитражного суда города Москвы. 2010. № 4. С. 44-48. *Костикова Е.Г.* Некоторые вопросы финансово-правового статуса обособленных подразделений организаций // Финансовое право. 2010. № 10. С. 32-35.

⁷ *Землянский А.С.* Финансово-правовое регулирование исполнения фискальной обязанности индивидуальными предпринимателями: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

В науке изложена позиция, согласно которой категория финансово-правового статуса включает совокупность прав и обязанностей, предметов ведения и полномочий, закрепленных за конкретными субъектами финансового права². Такое понимание в целом характеризует данную дефиницию, однако представляется недостаточным. Например, Г.В. Петрова, исследуя финансово-правовой статус налоговых органов, дополняет его системой гарантий их деятельности³.

Статус означает «совокупность общих прав, определяющих правоспособность, и основных прав и обязанностей, неотделимых от лиц, органов, организаций, юридических лиц»⁴. Правовой статус, показывая, что может и должен делать субъект, пользуясь своим правовым положением, определяется качеством и общим состоянием международного и национального законодательства и практикой работы правоохранительных органов по обеспечению реализации предоставленных законом прав, свобод и обязанностей всем участникам правовых отношений⁵.

Указание на правовое положение того или иного субъекта предусматривает в первую очередь его установление нормами права⁶. Финансово-правовой статус муниципальных образований закреплен в нормах законов и подзаконных нормативно-правовых актах, выступающих источниками финансового права, характерной особенностью которых в литературе называется трехуровневый состав, обусловленный федеративным

¹ *Пепеляев С.Г.* Гражданин как субъект финансово-правовых отношений: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1991. 26 с.

² *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8; *Крохина Ю.А.* Финансовое право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008, С. 112.

³ *Петрова Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2003. С. 36.

⁴ *Юридическая энциклопедия / под общ.ред. Б.Н. Топорина.* М., 2001. С. 1042.

⁵ *Вопленко Н.Н.* Очерки общей теории права: монография / Н.Н. Вопленко. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. С. 602.

⁶ *Бакаева О.Ю.* Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) // *Очерки финансово-правовой науки: монография / под общ.ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой.* Москва-Харьков: Право, 2011. С. 189.

устройством и положением органов местного самоуправления¹. Содержание финансово-правового статуса муниципальных образований будет закрепляться нормативно-правовыми актами всех трех уровней власти², при этом акты регионального и муниципального уровня, с одной стороны, не должны противоречить федеральному правовому регулированию³, с другой стороны, именно на региональном⁴ и муниципальном уровнях будут раскрываться особенности финансового положения конкретных муниципальных образований.

Как отмечает Э.Д. Соколова, правовое регулирование отношений в сфере финансов (применительно к муниципальным финансам) должно быть отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов при сохранении за РФ регулирования важнейших направлений финансовой деятельности⁵. Это должно способствовать финансовой децентрализации (что обуславливает расширение сферы действия регулятивной функции финансового права)⁶ и учету мнения населения, проживающего на конкретной территории. Финансовое регулирование на муниципальном уровне называется в литературе элементом финансовой компетенции

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 60-61.

² При этом базовым для указанных уровней является конституционно-правовой. См.: *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

³ В литературе называется проблема согласованности федеральных и субфедеральных правовых актов в области финансовых отношений. См. *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

⁴ На финансовую деятельность муниципальных образований значительно влияет финансовое правотворчество субъектов РФ, а в некоторых случаях следует говорить о проблеме опережающего правотворчества субъектов Федерации по вопросам финансовой деятельности органов городского самоуправления. См.: *Крохина Ю.А.* Город как субъект финансового права: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 1997. *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

⁵ См.: *Соколова Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

⁶ *Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

муниципального образования¹. При этом представляется необходимым учет принципов демократизма и профессионализма в муниципальном правотворчестве², что будет способствовать максимальному учету территориальных особенностей при закреплении финансово-правового статуса конкретного муниципального образования.

Финансово-правовой статус муниципальных образований в финансовом законодательстве раскрывается неоднородно. Максимально полно правовой статус регулируется бюджетными нормами, в первую очередь Бюджетным кодексом РФ, а также иными актами бюджетного законодательства федерального и регионального уровня, муниципальными правовыми актами в бюджетной сфере, подзаконными нормативными правовыми актами. В то же время отдельные особенности финансовых правоотношений с участием муниципальных образований бюджетное законодательство раскрывает очень коротко или не затрагивает совсем. Так, например, такой инструмент участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, как средства самообложения граждан, фактически не раскрывается в БК РФ, а регламентируется иными нормативными правовыми актами.

В связи с этим особенностью правового регулирования финансово-правового статуса муниципальных образований следует назвать установление его не только актами финансового законодательства, но и такими источниками финансового права, которые содержат нормы и других отраслей права³. В первую очередь к ним следует отнести нормативные правовые акты, являющиеся также источниками муниципального права. Это могут быть и иные законодательные акты, содержащие отдельные

¹ Там же.

² См.: Давыдова М.Л., Шанин А.А. Демократизм и профессионализм как принципы правотворчества (российского и европейского): проблемы сочетания на муниципальном уровне // Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (7-8 апреля 2011 г.). Волгоград, 2011. С. 42-44.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 61.

положения, являющиеся источниками финансового права в части регламентации финансово-правового статуса муниципальных образований. Например, ст. 5.1. закона РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее – Закон о ЗАТО)¹ регламентирует составление, утверждение и исполнение бюджета ЗАТО, с одной стороны, отсылая к нормам Бюджетного кодекса РФ², с другой стороны, устанавливая специальные правила в порядке исключения³. В литературе в отношении таких муниципальных образований выделяют две группы финансово-правовых актов, при этом справедливо отмечая необходимость усиления положений о финансово-правовом статусе таких муниципальных образований именно в бюджетном и налоговом законодательствах⁴.

На основе проведенного анализа доктринальных подходов к финансово-правовому статусу в целом как категории финансового права, а также финансово-правовому статусу муниципальных образований можно предложить следующее собственное доктринальное определение: *«Финансово-правовой статус муниципального образования – это закрепленное Конституцией РФ и финансово-правовыми нормативными актами положение муниципального образования как публично-правового образования, характеризующее его задачи, функции, компетенцию, взаимоотношения с иными публично-правовыми образованиями и населением в области финансовой деятельности, а также принципы и порядок осуществления указанной деятельности».*

¹ Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (с изм. и доп. от 24.02.2021 № 20-ФЗ) «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33, ст. 1915; СЗ РФ. 2021. № 9, ст. 1467.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 448-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8594.

³ Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. М.: Юстицинформ, 2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Дурманова О.М. Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 10.

В финансово-правовом статусе отражается взаимосвязь муниципального образования с другими субъектами финансового права, определенный перечень его полномочий, возлагаемый на муниципальное образование в финансовых правоотношениях.

Таким образом, в первую очередь содержанием финансово-правового статуса муниципальных образований выступает их финансовая деятельность. Однако нормы, включающие финансово-правовой статус муниципальных образований, содержат гораздо больший круг элементов. Многоаспектность финансово-правового статуса как юридической категории во многом зависит от того, кому он принадлежит. При этом структура финансово-правового статуса (элементы, в него входящие) одинакова для всех субъектов, но различно их наполнение¹. Именно содержание позволяет определить индивидуальный статус конкретного муниципального образования как субъекта финансового права.

Рассмотрим структуру финансово-правового статуса муниципального образования, обозначив его основные элементы.

Наиболее точно правовой статус структурирован в доктрине административного права². Взяв за основу элементы финансово-правового статуса таможенных органов, предложенные О.Ю. Бакаевой³, как наиболее разработанные в теории финансового права, можно предложить следующий состав элементов финансово-правового статуса муниципальных образований: «цели и задачи финансовой деятельности муниципальных образований; функции муниципальных образований в процессе осуществления

¹ Бакаева О.Ю. Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) // Очерки финансово-правовой науки: монография / под общ.ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Москва-Харьков: Право, 2011. С. 203.

² Алехин А.П. Административно-правовой статус производственного предприятия, объединения как звена системы отраслевого управления (вопросы теории): дис... д-ра юрид. наук. М., 1980; Хаманева Н.Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации; отв. ред. М.М. Славин. М., 2000; Колесников А.В. Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2003 и др.

³ Бакаева О.Ю. Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) // Очерки финансово-правовой науки: монография / под общ.ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Москва-Харьков: Право, 2011. С. 192.

финансовой деятельности; полномочия (права и обязанности), составляющие основное содержание финансово-правового статуса муниципальных образований; формы и методы финансовой деятельности муниципальных образований; гарантии как элемент финансово-правового статуса муниципальных образований»¹.

В большей степени такая структура финансово-правового статуса присуща коллективным субъектам финансового права, чем публично-правовым образованиям, что связано с особенностями правосубъектности каждого из них. Так, например, включая в структуру финансово-правового статуса таможенных органов такой элемент, как функции, О.Ю. Бакаева основывалась на ст. 403 Таможенного кодекса РФ, которая устанавливала функции таможенных органов². В то же время применительно к муниципальным образованиям федеральный закон № 131-ФЗ не упоминает функции муниципальных образований, а лишь отдельных органов муниципальных образований, например, контрольную (п. 3 ст. 77 закона), что находит отражение и в литературе³. В отдельных исследованиях упоминаются функции местного самоуправления⁴, в ряде случаев проводятся и исследования функций муниципальных образований⁵. Муниципальное

¹ *Миронова С.М.* Финансово-правовой статус муниципальных образований // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 3 (20). С. 68-77. Такую же структуру можно встретить и применительно к финансово-правовому статусу других субъектов финансового права, например, муниципальных учреждений здравоохранения. См.: *Савинова Е.И.* Правовые основы финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 9.

² *Бакаева О.Ю.* Понятие и структура категории финансово-правовой статус (на примере таможенных органов) // Российское право в интернете. 2004. № 4. С. 4.

³ *Тихалева Е.Ю.* Реализация контрольной функции представительных органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 11. С. 26-29 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: *Муниципальное право: Учебник и практикум для академического балкавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: издательство Юрайт, 2017. С. 64.

⁵ См., например: *Выдрин И.В., Темирова Б.Г.* К вопросу о понятии бюджетно-правового статуса муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 50-53 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Шугрина Е.С.* Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной

образование, аккумулируя в местном бюджете ресурсы для управления местным сообществом, делает это как посредством формирования органов местного самоуправления, создания организационной структуры муниципального образования, так и создания условий для формирования институтов гражданского общества, которые своими решениями влияют на социально-экономическое развитие территории. Исходя из общих функций муниципальных образований, применительно к их финансово-правовому статусу можно выделить такие, как формирование финансовых условий для полного удовлетворения потребностей местного населения, создание условий для участия населения в финансовой деятельности муниципальных образований.

Интерес представляет и структура финансово-правового статуса субъекта финансового права в целом, предложенная Л.Н. Древаль, которая выделила следующие блоки в структуре финансово-правового статуса: 1) целевой; 2) структурно-организационный; 3) компетенционный; 4) социальный. А также такие самостоятельные элементы, как ответственность и гарантии обеспечения реализации прав¹. В то же время не все из перечисленных блоков и элементов присущи в полной мере публично-правовым образованиям, включая муниципальные образования. Например, структурно-организационный в большей степени присущ коллективным субъектам финансового права².

На основе предложенной Л.Н. Древаль структуры в научной литературе можно встретить схожие блоки и элементы применительно к отдельным субъектам финансового права, например, главным распорядителям средств федерального бюджета³. Имеются и другие позиции

экономики: коллективная монография / под ред. А.Н. Костюкова. Омск: Изд-во Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, 2015. С. 56-63.

¹ См.: Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18.

² Там же. С. 140.

³ См. Руденко А.А. Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участников бюджетного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 7-8.

о структуре финансово-правового статуса. Например, И.В. Бит-Шабо выделяет такие блоки в структуре финансово-правового статуса государственных социальных внебюджетных фондов: целевой, функциональный, содержательный, гарантийный, санкционный¹.

Воспринимая и развивая научные позиции по данному вопросу, попытаемся изложить собственное видение структуры финансово-правового статуса муниципальных образований, включив в него блоки: целевой, организационный, компетенционный, социальный, гарантийный, санкционный.

Правовой статус субъекта следует рассматривать в первую очередь через призму его деятельности, а финансово-правовой – в ракурсе финансовой деятельности, а именно: для чего и зачем осуществляется данная деятельность, в чем она заключается, посредством чего реализуется и т.д.

Целевой блок отражает цели и задачи публичной финансовой деятельности, а применительно к финансово-правовому статусу муниципальных образований – цели и задачи финансовой деятельности муниципальных образований, сюда же можно отнести также формы и методы ее осуществления. Финансовая деятельность муниципальных образований, так же, как и финансовая деятельность государства, являясь базовой, основополагающей категорией для всего финансового права в целом, требует своего детального изучения, что предопределяет необходимость его исследования в отдельном параграфе. При этом выделение финансовой деятельности в качестве элемента финансово-правового статуса любого субъекта финансового права не вызывает дискуссий в финансово-правовой науке, в связи с чем финансовую деятельность муниципальных образований можно назвать основополагающим элементом в структуре финансово-правового статуса муниципальных образований, имеющим свои особенности, обусловленные

¹ См.: *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 17.

местом данных субъектов в системе публично-правовых образований, а также реализацией местного самоуправления на конкретной территории.

Организационный блок финансово-правового статуса муниципальных образований отличается от структурно-организационного блока финансово-правового статуса органов местного самоуправления, который определяет иерархию органов, порядок образования, реорганизации и ликвидации субъекта, его структуру¹. Основываясь на организационных основах местного самоуправления, как одном из институтов муниципального права², основные положения которых закреплены в федеральном законе № 131-ФЗ, следует предположить, что *организационный блок финансово-правового статуса муниципальных образований* будет основываться не на организации системы органов местного самоуправления и общих принципов ее формирования, а на особенностях организации местного самоуправления в разных видах муниципальных образований³, включая муниципальные образования с особым правовым статусом и на определенных территориях (глава 11 федерального закона № 131-ФЗ). Таким образом, организационный блок финансово-правового статуса муниципального образования будет зависеть от вида муниципального образования, от наличия у него особого правового статуса. Например, в закрытых административно-территориальных образованиях передача определенного круга вопросов от органов местного самоуправления в ведение органов государственной власти или государственной корпорации влечет изменение в финансово-правовом

¹ См.: Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18, 139, 284.

² См.: Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Бялкина Т.М. Организационные основы местного самоуправления: теория и современная российская практика // Вестник Воронежского государственного университета. 2012. № 2. (13). С. 95-102; Муниципальное право: Учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. 3-е изд., перераб. и доп. М.: издательство «Юрайт», 2017. С. 21 и др.

³ См., например: Шугрина Е.С. Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований // Lex Russica. 2017. № 2.

статусе ЗАТО¹. На финансово-правовой статус ЗАТО также будет влиять общий правовой статус ЗАТО, закрепленные особые условия организации жизнедеятельности граждан в данном муниципальном образовании, обусловленные введением безопасного режима².

К организационному блоку финансово-правового статуса муниципальных образований также следует отнести возможность формирования объединений муниципальных образований в рамках межмуниципального сотрудничества (п. 3 ст. 8 федерального закона № 131-ФЗ) и применения «горизонтальных субсидий» в рамках сотрудничества между муниципальными образованиями³.

Также организационный блок финансово-правового статуса будет определяться исходя из момента создания муниципального образования и его ликвидации, например, в рамках объединения поселений в муниципальный округ⁴.

Компетенционный блок, занимающий главное место в структуре финансово-правового статуса, включает в себя совокупность прав и обязанностей субъекта.

Финансовая компетенция муниципальных образований должна рассматриваться в ракурсе государственного устройства РФ, а местное самоуправление в РФ, являясь одной из основ конституционного строя Российской Федерации, представляет собой «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации,

¹ См.: *Миронова С.М.* Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16-25.

² *Дурманова О.М.* Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 10.

³ Финансово-правовые особенности решения вопросов межмуниципального сотрудничества будут рассмотрены в главе 6 работы.

⁴ Более подробно раскрытие финансово-правового статуса исходя из видов муниципальных образований, а также возможностей преобразования муниципального образования из одного вида в другой будет рассмотрено в 5 главе работы.

самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»¹. Содержание муниципальных финансовых правоотношений составляют финансовые полномочия, которыми наделяются участники муниципальной финансовой деятельности для решения вопросов на своей территории для обеспечения потребности населения в различных сферах жизнедеятельности. В ст. 130–133 Конституции РФ акцент делается на полномочиях органов местного самоуправления, которые самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и осуществляют иные полномочия, входящие в финансовую компетенцию муниципальных образований.

В первую очередь речь идет о собственных финансовых полномочиях, которые реализуют муниципальные образования. В литературе к ним относят налоговые, бюджетные, кредитные и другие². Например, к таким полномочиям следует отнести контрольные – за формированием и расходованием муниципальных фондов денежных средств. Состав таких полномочий определяется той финансовой деятельностью, которую могут осуществлять муниципальные образования, а также фондами денежных средств, которые они вправе формировать. Основным блоком компетенций будет бюджетная компетенция муниципальных образований.

Объем компетенций может варьироваться от территориальной организации местного самоуправления. Так, при двухуровневом построении муниципальных образований (например, муниципальный район – поселения), как правило, объем полномочий включает также дополнительные полномочия, связанные с решением ряда вопросов относительно

¹ Ст. 1, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 29.12.2020 № 464-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822; СЗ РФ, 2021. № 1 (ч. I), ст. 3.

² См.: Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 189.

муниципальных образований низового уровня (например, распределение межбюджетных трансфертов). В литературе такой подход подвергается критике как дискриминационный¹. Фактический объем полномочий муниципальных образований может изменяться как на добровольной основе (например, при передаче сельским поселением муниципальному району своих полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля), так и в силу предписаний закона (в тех случаях, когда это предусмотрено нормативно, например, введение местных налогов законами городов федерального значения в соответствии со ст. 12 Налогового кодекса РФ²).

Реализация финансовых полномочий муниципальных образований направлена как на решение вопросов местного значения, так и на выполнение отдельных государственных полномочий. Во втором случае важным фактором является выделение достаточных финансовых ресурсов на их выполнение и решение возникающих вопросов в случае отсутствия или недостаточности таковых средств³. В литературе неоднократно обращалось внимание на недопустимость неограниченного наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями и необходимости четкого законодательного закрепления данного вопроса⁴. На это же обращал

¹ См.: *Древаль Л.Н.* Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 191.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп. от 17 февраля 2021 г. № 6-ФЗ) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2021. № 8 (ч. I), ст. 1196.

³ См., например: *Андреева Е.М.* Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 40-48. *Братко Т.Д.* Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий // Право и экономика. 2016. № 7. С. 66-71; № 9. С. 50-57. *Ларичев А.А.* Компетенция местного самоуправления и финансово-экономическая база ее реализации в свете конституционно-судебной практики: некоторые проблемы и пути их решения // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 9-12. *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

⁴ См.: *Древаль Л.Н.* Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 198-199. *Пешин Н.Л.* К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 44-48 и др.

внимание и Конституционный Суд РФ¹. Таким образом, в компетенционном блоке важным аспектом является разграничение полномочий между муниципальными образованиями и иными публично-правовыми образованиями². В настоящий момент инвентаризация полномочий, передаваемых на местный уровень, является одной из важнейших задач при принятии Основ государственной политики по развитию местного самоуправления до 2030 года.

Социальный блок финансово-правового статуса, как отмечается в литературе, раскрывает взаимосвязи субъекта с иными субъектами показывает отношения к ним³. В работах Л.Н. Древаль именно этот блок раскрыт в наименьшей степени, хотя представляется, что именно социальный блок – один из одним из основополагающих элементов в структуре финансово-правового статуса муниципальных образований. В теории права отдельные авторы характеризуют правовой статус как позицию лица по отношению к другим субъектам⁴. Наличие территориального публичного коллектива является важным признаком муниципального образования, а отдельные финансовые полномочия могут осуществляться населением муниципального образования непосредственно, и, как будет доказано в дальнейшем, участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований имеет перспективы развития в дальнейшей российской практике

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

² Современные проблемы организации публичной власти: монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 18.

⁴ См. Алексеев С.С. Право: азбука- теория – философия: опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 649.

с учетом реализации в финансовом праве принципа демократизма, а также «социального эффекта» такого участия¹.

С другой стороны, муниципальные образования тесным образом взаимодействуют в финансовой сфере с государством, которое фактически определяет всю финансовую деятельность муниципальных образований. Таким образом, социальный блок финансово-правового статуса муниципальных образований составляет взаимосвязь последних с Российской Федерацией, субъектами Федерации, которые как осуществляют финансово-правовое регулирование деятельности муниципалитетов, так и вступают с ними в финансовые правоотношения, в первую очередь межбюджетные отношения, связанные с перераспределением финансовых ресурсов от государства муниципальным образованиям.

В отдельных случаях осуществляется взаимодействие по финансовым вопросам с иными лицами (градообразующими предприятиями, государственными корпорациями, управляющими компаниями), которые могут оказывать влияние на реализацию муниципальными образованиями своих финансовых полномочий.

Особый вопрос вызывают гарантии финансово-правового статуса муниципального образования, формирующие его *гарантийный блок*². Например, в механизме осуществления правового статуса личности главное место отводится юридическим гарантиям, которые определяют порядок и условия реализации и защиты прав и свобод человека³. В то же время в юридической литературе неоднозначно рассматривается вопрос о соотношении правового статуса личности и юридических гарантий.

¹ Беликов Е.Г., Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности: монография / под ред. докт.юрид.наук, профессора Е.В. Покачаловой. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 86, 93.

² См.: Миронова С.М. Гарантии как элемент финансово-правового статуса муниципальных образований // Вестник Сибирской академии права, экономики и управления. 2012. № 2(6). С. 28-30.

³ См.: Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: в 2 т. М., 2011. Т. 2. С. 221.

Так, М.С. Строгович в свое время отмечал, что юридические гарантии не являются составным элементом правового статуса на том основании, что гарантии, прежде всего по отношению к правам и свободам, выступают в виде внешней стороны или внешних условий их реализации, т.е. выходят за пределы правового статуса¹. Ссылаясь на Конституцию РФ, Л.Д. Воеводин рассматривает юридические гарантии в качестве одного из элементов основ правового статуса личности². Н.В. Витрук считает, что гарантии правового статуса, его структурных элементов – прав, свобод, обязанностей и законных интересов личности, непосредственно обеспечивая его реализацию и защиту, составляют структурный элемент правового положения личности. Тем не менее, по его мнению, гарантии не входят в состав правового статуса личности, хотя и находятся с ним в неразрывной связи³.

Несмотря на неоднозначность отнесения в теории права гарантий к элементам правового статуса, следует признать, что в финансово-правовом статусе муниципального образования гарантии являются неотъемлемым элементом, поскольку позволяют муниципальному образованию получить необходимый объем финансовых ресурсов от государства (как Федерации, так и субъектов Федерации). В некоторых случаях такие гарантии являются необходимым условием эффективного функционирования муниципального образования, а также условием финансовой устойчивости муниципальных образований⁴.

В литературе в качестве элемента бюджетно-правового статуса муниципальных образований называют систему гарантий, состоящих из

¹ *Строгович М.С.* Правовое положение личности в СССР // Конституция общенар. государства. Вопросы теории. М., 1979. С. 199.

² Автор обосновывает свою позицию тем, что Конституция РФ объединяет гарантии в одну главу с правами и свободами личности, а содержащиеся в ней положения характеризует как основы правового статуса личности и гражданина РФ. См.: *Воеводин Л.Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 36.

³ *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 29.

⁴ См. подробнее: *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 50-51.

общих (политических, экономических, социальных) и специальных (юридических) гарантий¹, что показывает их разнообразие.

Помимо гарантии финансового обеспечения деятельности муниципальных образований, как необходимого условия реализации ими своих полномочий как в решении вопросов местного значения, так и осуществлении делегированных государственных полномочий, можно выделить и иные гарантии финансовой деятельности муниципальных образований. Постоянное изменение числа муниципальных образований (как их увеличение, так и уменьшение), появление новых видов муниципальных образований, преобразование уже действующих (например, объединение поселений сначала в городские округа, а теперь и в муниципальные округа) делают такие публично-правовые образования наименее стабильными (по сравнению с Российской Федерацией и субъектами Федерации) в реализации их финансово-правового статуса. Это предполагает необходимость установления финансовых гарантий для муниципальных образований, участвующих в процессе объединения или преобразования².

Для муниципальных образований с особым правовым статусом реализация ими финансово-правового статуса будет зависеть от сроков, на который они созданы, поскольку особый статус, данный муниципальному образованию на определенный период (например, статус наукограда), предполагает выделение дополнительных финансовых ресурсов на реализацию муниципальными образованиями связанных с этим статусом полномочий. При этом лишение муниципального образования такого статуса (например, утрата муниципалитета статуса моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением) влечет изменение и его финансово-правового статуса, что предопределяет необходимость установления законодательством дополнительных гарантий на такой случай.

¹ См.: *Выдрин И.В., Темирова Б.Г.* К вопросу о понятии бюджетно-правового статуса муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 50-53.

² *Mironova, S.* Financial and Legal Mechanisms for Municipal Entity Transformation: Experience of Russia and Other Countries // *Financial Law Review*, 2020. Issue 19 (3). P. 66.

На основании предложенных О.Ю. Бакаевой гарантий финансовой деятельности таможенных органов¹ можно выделить следующие гарантии финансовой деятельности муниципальных образований: согласование задач муниципальных образований с общегосударственными задачами; обеспечение государством условий для осуществления финансовой деятельности муниципальными образованиями; наделение муниципальных образований финансово-правовым статусом; осуществление финансово-правовой политики и совершенствование правовой основы финансовой деятельности муниципальных образований; ответственность муниципальных образований за надлежащее осуществление финансовой деятельности.

Именно ответственность в структуре финансово-правового статуса муниципальных образований, представляющая *санкционный блок*, вызывает больше всего дискуссионных вопросов, поскольку необходимо определить правовую природу такой ответственности, а также случаи, когда к ответственности привлекают именно муниципальные образования, а не иных субъектов, например, органы местного самоуправления, и может ли ответственность последних являться ответственностью и муниципальных образований.

В финансово-правовой науке большое внимание уделяется исследованиям финансово-правовой ответственности как элементу финансово-правового статуса отдельных субъектов², так и в рамках монографических и диссертационных работ, в целом посвященных финансово-правовому принуждению и ответственности³.

¹ См.: Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук, Саратов, 2005. С. 414.

² См.: Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2005.

³ См.: Разгильдиева, М.Б. Финансово-правовое принуждение: монография / М.Б. Разгильдиева; Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2011. С. 276-312; Арсланбекова А.З. Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2009; Сатарова Н.А. Принуждение в финансовом праве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.

В отличие от коллективных субъектов финансового права (например, таможенных органов), ответственность которых четко закреплена законодательством в соответствующих нормативно-правовых рамках, поэтому выделение ответственности как элемента финансово-правового статуса не вызывает сомнений, в отношении ответственности муниципальных образований все не так очевидно. Поскольку в рамках исследований финансово-правовой ответственности не совсем четко прослеживается возможность привлечения к такой ответственности именно муниципальных образований¹, целесообразно рассмотреть, к каким еще видам ответственности могут быть привлечены муниципальные образования как субъекты права.

Например, в отношении государства: в литературе отмечается, что необходимость признания государства в целом субъектом финансового права и, соответственно, финансового правоотношения возникает тогда, когда существует необходимость возложения именно на него ответственности в этих правоотношениях. Ответственность государства в целом как субъекта права перед народом представляет собой ответственность высокого политического уровня, которая может проявляться как политическая ответственность, приводящая к правовым последствиям: внесению изменений в законодательство, освобождению от должности высших должностных лиц и т.д.² О политической ответственности государства упоминается и в других финансово-правовых исследованиях³. Но можно ли выделять политическую ответственность муниципального образования? Как отмечается в литературе, финансово-правовой статус муниципального

¹ В тоже время, например, есть мнение о способности государства самостоятельно нести финансово-правовую ответственность. См.: *Бобкова Л.Л.* Государство как субъект бюджетного права: монография / Л.Л. Бобкова. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2007. С. 38.

² *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1997. С. 94.

³ См., например: *Бобкова Л.Л.* Государство как субъект бюджетного права: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. Гос. ун-та, 2007. С. 46.

образования, как правило, не несет политической составляющей¹, поскольку финансовая деятельность муниципальных образований в первую очередь направлена на решение вопросов местного значения и удовлетворение интересов граждан, проживающих на территории данного муниципального образования. В то же время может ли муниципальное образование в должной мере нести ответственность перед гражданами, если оно получает недостаточно финансового обеспечения для решения таких вопросов?

Имущественная ответственность муниципальных образований предусмотрена ст. 16, 16.1, 126, 1069 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ)² и в литературе называется прямой юридической ответственностью муниципального образования³. Предусмотренная главой 24.1 БК РФ ответственность муниципальных образований за вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, осуществляется именно финансовым органом муниципального образования за счет казны муниципального образования и имеет смешанную – частноправовую и публично-правовую природу⁴, что предопределяет исследование данного вида ответственности как в рамках финансового права⁵, так и в рамках гражданского права¹. Муниципальные образования,

¹ Миронова С.М. Финансово-правовой статус муниципальных образований // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 3 (20). С. 68-77.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 09.03.2021 № 33-ФЗ) // СЗ РФ. № 32. 1994, ст. 3301; СЗ РФ. 2021. №11, ст. 1698; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (с изм. и доп. от 09.03.2021 № 33-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410; СЗ РФ. 2021. №11, ст. 1698.

³ См.: Сергеев Д.Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий: Монография. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012, С. 210.

⁴ Комягин Д.Л. Ответственность государственной казны: публичное и частное // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2013. № 1. С. 1-15.

⁵ См.: Тарло Е.А. Ответственность казны: финансово-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид.наук. М., 2013; Пауль А.Г. Исполнение судебных актов по требованиям к публично-правовым образованиям и государственным (муниципальным) учреждениям // Адвокат. 2012. № 2. С. 63-70.

как публичные собственники, могут нести и субсидиарную ответственность по долгам муниципальных предприятий. Следует согласиться, что «бремя, возлагаемое на собственника имущества казенного предприятия, создает риск увеличения расходов и значительную нагрузку на бюджетную систему»², поэтому не всегда оправдано. Поскольку ответственность муниципального образования в названных случаях может оказать существенную нагрузку на местный бюджет, в целях финансовой безопасности, а также финансовой устойчивости муниципальных образований³ процедура обращения взыскания на средства бюджета строгим образом регламентирована бюджетным законодательством.

При этом следует отметить, что ответственность муниципальных образований не должна возникать или увеличиваться из-за решений, принимаемых органами государственной власти, то есть за те решения, за которые муниципальное образование, а равно органы местной власти не могут ответить. Это касается как действующих решений, принимаемых в современный период российской истории, так и тех, которые были приняты еще в советское время. Так, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 03.07.2019 № 26-П признал неконституционными нормы, возлагающие исключительно на «муниципальное образование обязанности возместить гражданину за счет местного бюджета ущерб, причиненный в связи со сносом по решению суда принадлежащих ему построек, возведенных на земельном участке, предоставленном местными органами

¹ См., например: *Кабанова И.Е.* Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики: монография / отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Турбина И.А.* Субсидиарная ответственность публичных собственников по долгам казенных предприятий: противоречия законодательства и практики // *Право и экономика*. 2019. № 2. С. 49-55.

³ См.: *Омелехина Н.В.* Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства // *Журнал российского права*. 2017. № 7. С. 81-93; *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И.И. Кучерова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

государственной власти РСФСР»¹, и указал на необходимость привлечения по таким заявлениям в качестве соответчиков государственные органы. В связи с тем, что в советский период местные органы власти (местные советы) являлись органами государственной власти², позиция Конституционного Суда РФ представляется обоснованной, поскольку на муниципальные образования не может быть полностью возложена ответственность за действия государства в лице своих органов.

В литературе отмечаются и иные дискуссионные вопросы, связанные с возможным возложением на публично-правовые образования ответственности, например, в случаях недостаточного финансирования переданных полномочий³. При этом, по мнению автора, к ответственности должен быть привлечен в первую очередь орган публичной власти, уполномоченный за определение размера субвенции⁴. На практике также встречаются случаи отказа в привлечении к ответственности муниципальных образований за не полностью произведенные отдельным организациям выплаты с фактическим исполнением обязанности по компенсационным выплатам в пределах переданных для этих целей финансовых средств⁵.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2019 № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма» // СЗ РФ. 2019. № 27, ст. 3655.

² *Gliniecka J., Mironova S. The sources of financing local government in Poland and Russia: Comparative analysis.* Gdansk: Gdańsk University Press, 2019. P. 77-82.

³ См., например: *Братко Т.Д.* Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий (часть III) // Право и экономика. 2016. № 10. С. 62-67 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Братко Т.Д.* Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий // Право и экономика. 2016. № 7. С. 66-71; № 9. С. 50-57 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 25.02.2008 по делу № А46-3325/2007 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

О необходимости применения мер ответственности именно для органа публичной власти – причинителя вреда говорится и в других исследованиях¹. Все это можно в должной мере применить и к ответственности муниципальных образований.

Остается открытым вопрос о разграничении ответственности муниципальных образований и органов местного самоуправления и их соотношении между собой. В муниципальном праве, например, в первую очередь пишут об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления². В финансовом праве можно встретить отождествление ответственности органов местного самоуправления и муниципальных образований. Так, например, В.В. Уксусов, относя к элементам правового статуса муниципальных образований ответственность, в качестве примера приводит возможность применения к муниципальному образованию бюджетных мер принуждения, установленных главой 29 БК РФ³. В то же время следует отметить, что муниципальные образования, как и иные публично-правовые образования, не будут признаваться субъектами бюджетных нарушений в соответствии с БК РФ, поскольку ст. 306.1 БК РФ четко называет круг лиц, которые совершают бюджетные нарушения, а п. 3 данной статьи уточняет правила применения бюджетных мер принуждения к участникам бюджетного процесса, закрепленных п. 2.1. ст. 266.1 БК РФ (в перечень которых публично-правовые образования также не входят).

Д.Б. Сергеев в своих работах отмечает, что «если юридическую ответственность несут органы и должностные лица местного самоуправления, то правовую ответственность несет и соответствующее

¹ См., например: *Комягин Д.Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2007. № 10. С. 43-54.

² См., например: *Муниципальное право: Учебник и практикум для академического бакалавриата / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017. С. 304.

³ См.: *Уксусов В.В.* Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 51.

муниципальное образование»¹, называя такую ответственность косвенной юридической ответственностью муниципального образования².

Таким образом, ответственность муниципальных образований как элемент финансово-правового статуса требует дальнейшего исследования и обоснования его содержания.

Отдельное исследование необходимо посвятить и классификации финансово-правового статуса муниципальных образований, которую, исходя из различных видов классификаций правового статуса, выделяемых в теории права³, можно провести по различным основаниям. Поскольку финансово-правовой статус в целом «институт комплексный, аккумулирующий в себе несколько видов: налогово-правовой, бюджетно-правовой, валютно-правовой и пр.»⁴, в зависимости от видов финансовой деятельности муниципальных образований можно выделить бюджетно-правовой статус муниципальных образований и налогово-правовой статус муниципальных образований. Бюджетно-правовой статус чаще всего выделяется как основной применительно к публично-правовым образованиям и иным публичным субъектам финансового права⁵. В литературе обращается внимание на дифференциацию бюджетно-правового статуса публично-правовых образований (например, исходя из возможной поддержки отдельных видов муниципальных образований) и сочетание его с принципом равенства

¹ *Сергеев Д.Б.* Юридическая ответственность муниципального образования: проблемы теории и практики // Современное право. 2008. № 12 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Сергеев Д.Б.* Проблемы институирования косвенной юридической ответственности муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. № 2. С. 8-10 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: *Вопленко Н.Н.* Очерки общей теории права: монография / Н.Н. Вопленко. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. С. 602. *Матузов Н.И.* Правовой статус личности: понятие, структура, виды // Теория государства и права / по ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2000. С. 267.

⁴ *Бит-Шабо И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. С. 373.

⁵ См., например: *Савинова Е.И.* Правовые основы финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 9.

бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований¹. В целях комплексного исследования в работе будет рассматриваться финансово-правовой статус муниципальных образований в целом.

Можно выделить и иные классификации финансово-правового статуса муниципальных образований.

Например, по видам муниципальных образований (исходя из перечня муниципальных образований, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ) можно выделить финансово-правовой статус городского округа, финансово-правовой статус муниципального округа, финансово-правовой статус городского округа с внутригородским делением, финансово-правовой статус внутригородского района, финансово-правовой статус муниципального района, финансово-правовой статус городского поселения, финансово-правовой статус сельского поселения, финансово-правовой статус внутригородской территории городов федерального значения.

В зависимости от содержания социального блока финансово-правового статуса можно выделить финансово-правовой статус муниципальных образований, направленных на активное взаимодействие с гражданами и в которых часть полномочий осуществляется самими гражданами, а также финансово-правовой статус муниципальных образований с усилением роли государства в их финансовом обеспечении. К первым следует отнести муниципальные образования низового уровня – поселения, в которых финансовые полномочия могут осуществляться на сходах граждан и население максимально активно вовлекается в осуществление в финансовой деятельности, например, путем введения средств самообложения граждан, поскольку именно на поселковом уровне (преимущественно в сельских поселениях) возможно максимально обеспечить такое участие. Муниципальные образования второй группы в силу особого статуса имеют большую поддержку от государства, прямое финансирование из

¹ *Пешкова Х.В.* Бюджетное устройство государства (русская правовая концепция): дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 18.

федерального бюджета (например, ЗАТО). В последние годы таких муниципальных образований становится все больше. Таким образом, следует констатировать две противоположенные тенденции в развитии финансово-правового статуса муниципальных образований: с одной стороны, максимальное вовлечение граждан в участие финансовой деятельности, что преимущественно осуществляется в муниципальных образованиях низового уровня, с другой стороны, увеличение финансовой поддержки муниципальных образований непосредственно из федерального бюджета.

Исходя из особенностей территориальной организации местного самоуправления, можно выделить: 1) финансово-правовой статус муниципальных образований верхнего уровня (имеющих больший круг полномочий); 2) финансово-правовой статус муниципальных образований низового уровня; 3) финансово-правовой статус муниципальных образований, расположенных в городах федерального значения; 4) финансово-правовой статус муниципальных образований, расположенных на территориях с особым правовым-статусом. Территориальная особенность местного самоуправления будет придавать финансово-правовому статусу муниципального образования расширение или сужение круга полномочий, увеличение числа субъектов, с которыми муниципальное образование вступает в финансовые правоотношения, и ряд других особенностей, которые будут рассмотрены в дальнейшем в работе.

Можно выделить также общий финансово-правовой статус, присущий всем муниципальным образованиям, и специальный финансово-правовой статус, присущий муниципальным образованиям, имеющим отдельные особенности функционирования. Для муниципальных образований со специальным финансово-правовым статусом будут характерны временные рамки его реализации, отличающиеся от реализации общего финансово-правового статуса.

Наделение муниципального образования особым правовым статусом влечет за собой установление специального финансово-правового статуса

муниципальных образований, предопределяет возможность выделения видов финансово-правового статуса муниципальных образований в зависимости от времени его реализации: действующих постоянно или определенный срок. Для отдельных муниципальных образований (например, наукоградов) специальный финансово-правовой статус будет иметь ограниченные временные рамки, обусловленные получением статуса наукограда и его прекращением.

Итоги рассмотрения понятия, структуры и классификации финансово-правового статуса муниципального образования позволили сделать следующие выводы.

На основе анализа исследований теории права, теории административного права, теории финансового права, посвященных правовому статусу, в том числе финансово-правовому статусу отдельных субъектов права, предложено следующее определение финансово-правового статуса муниципального образования: *«Финансово-правовой статус муниципального образования – это закрепленное Конституцией РФ и финансово-правовыми нормативными актами положение муниципального образования как публично-правового образования, характеризующее его задачи, функции, компетенцию, взаимоотношения с иными публично-правовыми образованиями и населением в области финансовой деятельности, а также принципы и порядок осуществления указанной деятельности».*

Предложена следующая структура финансово-правового статуса муниципального образования: целевой блок, организационный блок, компетенционный блок, социальный блок, гарантийный блок, санкционный блок.

Целевой блок отражает цели и задачи публичной финансовой деятельности, а применительно к финансово-правовому статусу муниципальных образований – цели и задачи финансовой деятельности муниципальных образований, формы и методы ее осуществления.

Организационный блок финансово-правового статуса муниципальных образований основывается на особенностях организации местного самоуправления в разных видах муниципальных образований, включая муниципальные образования с особым правовым статусом и на определенных территориях.

Компетенционный блок включает финансовые полномочия, которыми наделяются муниципальные образования как для решения вопросов местного значения, так и для выполнения переданных им отдельных государственных полномочий. Объем полномочий может варьироваться в зависимости от территориальной организации местного самоуправления, а также возможности передачи муниципальным образованием собственных полномочий на другой уровень добровольно или в силу указания закона.

Социальный блок является одним из основополагающих элементов в структуре финансово-правового статуса муниципальных образований и раскрывает их взаимосвязи с иными субъектами, показывает отношения к ним.

Гарантийный блок представлен системой гарантий, в том числе финансового обеспечения деятельности муниципальных образований, как необходимого условия реализации ими своих полномочий.

Санкционный блок раскрывает правовую природу ответственности муниципальных образований в случае нарушений при осуществлении своих финансовых полномочий и разграничивает ответственность муниципальных образований и органов местного самоуправления.

Основываясь на различных видах классификаций правового статуса, выделяемых в теории права, проведена классификация финансово-правового статуса муниципальных образований по различным основаниям: в зависимости от видов финансовой деятельности муниципальных образований; по видам муниципальных образований; в зависимости от содержания социального блока; исходя из особенностей территориальной организации местного самоуправления.

1.3. Разграничение финансово-правового статуса муниципальных образований и финансово-правового статуса органов местного самоуправления

Использование в законодательстве различных формулировок применительно к реализации отдельных финансовых полномочий приводит к необходимости определения соотношения финансовой деятельности муниципальных образований и финансовой деятельности органов местного самоуправления, взаимосвязанности данных категорий. Так, Э.Д. Соколова указывает, что деятельность органов муниципальных образований по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств в своей совокупности составляет содержание деятельности муниципальных образований в сфере финансов, т.е. «финансовая деятельность муниципальных образований – это деятельность их органов...»¹. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова также устанавливают соотношение муниципальных образований и органов местного самоуправления, определяя, что «юридические права и обязанности органов местного самоуправления выражают их компетенцию по осуществлению определенной части финансовой деятельности муниципальных образований, подлежащую обязательной реализации»².

В правовой науке продолжаются дискуссии, являются ли органы местного самоуправления самостоятельными субъектами права либо лишь представителями муниципальных образований³. Отчасти эта дискуссия вызвана тем, что законодатель не всегда делает четкое разделение между муниципальными образованиями и органами местного самоуправления как участниками конкретных правоотношений. Начиная с Конституции РФ, где только в ст. 131 указывается, что «местное самоуправление осуществляется в

¹ См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 81.

³ См., например: Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Московского университета, 2010. 256 с.

муниципальных образованиях»¹, а органы местного самоуправления упоминаются в ст. 3, 12, 15, 24, 32, 33, 40, 46, 68, 130-133, можно говорить об акценте на органах местного самоуправления как основных субъектах, реализующих местную власть.

Противоречие, складывающееся в российском законодательстве, кого именно следует считать субъектом, реализующим местное самоуправление, – органы местного самоуправления или само муниципальное образование, в том числе, возникло из формулировок международных норм, положенных в основу российского законодательства. Так, Европейская хартия местного самоуправления вообще не содержит упоминания муниципального образования, а местное самоуправление в ней определяется как «право и реальная способность органов местного самоуправления²...» (ст. 3 хартии). П. 1 ст. 9 хартии закрепляет право органов местного самоуправления «на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами». Очевидно, что наличие этих финансовых ресурсов необходимо органу местного самоуправления для выполнения тех целей и задач, которые ставятся перед муниципальной властью в целом, именно для этого и осуществляются полномочия конкретного органа местного самоуправления. В литературе предлагают исправить эту неточность. Так, Е.В. Гриценко указывает на необходимость уточнения перевода хартии в части замены в ст. 3 слов «органов местного самоуправления» на «муниципальные образования»³. Отчасти соглашаясь с автором о необходимости придания большей значимости муниципальному образованию как субъекту правоотношений в сравнении с органами местного самоуправления, представляется неверным менять перевод хартии, поскольку «местная власть» не является синонимом

¹ Термин «публично-правовое образование» в Конституции РФ не используется вообще.

² Европейская хартия местного самоуправления использует термин «local authorities», что можно перевести и как «местные власти», «местные органы власти», а не только как «органы местного самоуправления».

³ *Гриценко Е. В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России: автореф. дис... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 37.

«муниципального образования», хотя эти два термина близки по смысловой нагрузке. Содержательно следует предположить, что хартия под словами «местная власть» имеется в виду именно муниципальное образование в целом.

В муниципальном праве указывают на необходимость устранения противоречия, возникшего в связи с признанием «двойственной правосубъектности» – муниципальных образований и их органов. Как отмечает Е.В. Гриценко, «данное положение ведет зачастую к неоправданной подмене муниципальных образований их органами, создает иллюзию, что органы местного самоуправления имеют во внешних отношениях некие собственные интересы, отличные от интересов муниципального образования»¹.

В.Е. Чиркин, давая определение публично-правового образования (к которым относится и муниципальное образование), указывает на то, что такое публично-правовое образование несет ответственность за действия (бездействие) своих органов и должностных лиц².

Как отмечает О.И. Баженова, в органах местного самоуправления выражается не активное, деятельностное начало личности при реализации собственных интересов, признанных и охраняемых правом (идея субъекта права), а задача осуществления деятельности в целях реализации интереса территориального коллектива на постоянной и обязательной основе³.

В финансовом праве вопросы разграничения полномочий между публично-правовыми образованиями и их органами затрагиваются во многих исследованиях⁴. Рассмотрим разграничение финансовых компетенций между муниципальными образованиями и органами местного самоуправления.

¹ Там же. С. 36.

² Чиркин В.Е. Публично-правовое образование / В.Е. Чиркин. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 59.

³ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010.

⁴ Разгильдиева М.Б., Швец А.В. Участники отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах: проблемы теории и нормативно-правового закрепления // Налоги. 2014. № 2. С. 36-40. Пешкова Х.В. Сочетание компетенции органов

В налоговых правоотношениях разграничение между муниципальными образованиями и органами местного самоуправления начинается с определения ключевых понятий – налога и сбора, закрепленных ст. 8 НК РФ. Один из базовых признаков налога – это его предназначение для финансового обеспечения государства и (или) муниципальных образований. Таким образом, наличие налогов является необходимым условием пополнения местного бюджета, а все действия органов местного самоуправления, связанные с введением налогов и т.д., будут реализовывать финансовую деятельность муниципальных образований.

Понятие «сбор» охватывает круг лиц, которые совершают в отношении плательщика сбора юридически значимые действия, в том числе к таким субъектам относятся и органы местного самоуправления. В данной ситуации орган местного самоуправления, оказывающий соответствующее действие, будет осуществлять свои полномочия самостоятельно и действовать как самостоятельный субъект.

П. 5 ст. 1 НК РФ, определяя круг источников правового регулирования налоговых отношений, называет в их числе нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах. Данные нормативные правовые акты являются неотъемлемым элементом в системе установления и введения местных налогов и сборов. Само же полномочие реализуется представительными органами муниципальных образований. Такое право установлено п. 5 ст. 1 и ст. 12 НК РФ. Как отмечается в

исполнительной и законодательной власти в бюджетном устройстве государства // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1254-1260. *Пешикова Х.В.* Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2010. № 4. С. 3-12. *Выдрин И.В., Темирова Б.Г.* К вопросу о понятии бюджетно-правового статуса муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 50-53. *Скачкова А.Е.* Бюджетный контроль представительного органа муниципального образования // Налоги (журнал), 2007, № 1. *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. Э.Д. Соколовой. М.: Юрлитинформ, 2015. 160 с. *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс» и др.

литературе, закрепляемые законодательством за представительным органом муниципального образования полномочия показывают его приоритетное значение перед иными органами местного самоуправления, закрепляется «ведущая роль представительного органа как выразителя воли населения, реализующего принадлежащую населению публичную муниципальную власть»¹.

При этом в литературе обращается внимание, что на практике для иных органов местного самоуправления, в первую очередь местной администрации, более приоритетным является позиция не представительного органа муниципального образования, а исполнительного органа государственной власти субъекта РФ², что обусловлено финансово-экономической зависимостью муниципалитетов от региональных властей.

НК РФ в числе других органов также называет исполнительные органы местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 4 НК РФ имеют право издавать нормативные акты во исполнение законодательства о налогах и сборах. Следует обратить внимание на два аспекта. Во-первых, на соотношение понятий «исполнительный орган местного самоуправления» и «исполнительно-распорядительный орган муниципального образования»³, которые можно определить как целое и часть. Федеральный закон № 131-ФЗ в ст. 34 упоминает только «исполнительно-распорядительный орган муниципального образования», таким образом, иные исполнительные органы местного самоуправления могут быть предусмотрены уставом муниципального образования. Например, финансовый орган муниципального образования может быть самостоятельным органом, а может быть структурным подразделением местной администрации.

¹ *Бялкина Т.М.* Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2018. № 4 (35). С. 53.

² Там же. С. 53-54.

³ См.: *Колесников А.В.* Современное толкование терминов «система» и «структура» органов местного самоуправления // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 13-16.

Также следует обратить внимание на тот факт, что предоставленное органам местного самоуправления полномочие используется достаточно редко. Несмотря на то что «ограничение подзаконного нормотворчества в сфере налогообложения является гарантией от произвольного вмешательства государства в частную жизнь»¹, истинной причиной этому является ограниченный круг вопросов, которые находятся в ведении муниципалитетов в налоговой сфере, что приводит к отсутствию необходимости принятия актов во исполнение.

Можно встретить случаи смешения полномочий различных органов местного самоуправления. Так, ст. 34.2 НК РФ, устанавливающая полномочия финансовых органов в области налогов, в редакции, действовавшей до 02.02.2006 г., устанавливала в п. 2 статьи полномочие органов местного самоуправления, уполномоченных в области финансов, по даче письменных разъяснений применения нормативных правовых актов органов местного самоуправления о местных налогах и сборах. Впоследствии данная норма была изменена – был конкретизирован полномочный орган: финансовый орган муниципального образования, что позволило более четко соотнести название статьи с ее содержанием, также была уточнена формулировка в части нормативных правовых актов муниципальных образований.

В соответствии со ст. 21, 34.2 НК РФ финансовый орган муниципального образования дает разъяснения налогоплательщикам по вопросам применения нормативных правовых актов муниципальных образований о местных налогах и сборах. Следует отметить, что финансовый орган может давать разъяснения только в пределах обозначенной компетенции, а именно разъяснять только муниципальные правовые акты. Разъяснять законодательство РФ о налогах и сборах, даже в части местных

¹ Демин А.В. К вопросу об ограничении подзаконного нормотворчества в сфере налогов и сборов // Финансовое право. 2009. № 11. С. 30-33.

налогов, финансовый орган муниципального образования не вправе, что отмечает КС РФ в своем определении от 08.11.2018¹.

В 2020 г. в НК РФ были внесены изменения в связи с принятием федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации»² в соответствии с которыми заключаются соглашения о защите и поощрении капиталовложений. Сторонами такого соглашения будут выступать публично-правовое образование, в том числе муниципальное образование, и российское юридическое лицо, реализующее инвестиционный проект. Ст. 5 НК РФ устанавливает особенности действия законодательства о налогах и сборах для тех налогоплательщиков (плательщиков сборов), которые заключили такие соглашения.

Таким образом, в налоговой сфере ограничен круг полномочий как муниципальных образований, так и органов местного самоуправления, реализующих налоговые полномочия.

Проведем анализ БК РФ в части установления норм в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления, наделяя названных субъектов полномочиями в бюджетной сфере, соотношения этих полномочий.

В бюджетных правоотношениях муниципальное образование как публично-правовое образование часто обозначено участником правоотношений в силу того, что «сферой возникновения всех бюджетных правоотношений является бюджетная деятельность государства и муниципальных образований»³, а «принадлежность бюджета муниципальному образованию является необходимым атрибутом, отражающим их организованность в соответствующую единицу.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 08.11.2018 № 2725-О.

² Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2020) // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I), ст. 1999; СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I), ст. 33.

³ См.: Крохина Ю.А. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации: Юрайт; Москва; 2008. С. 23.

Закрепление права на местный бюджет именно за муниципальным образованием, а не за органами местного самоуправления, выражает принцип народовластия»¹.

А.Г. Пауль делит органы, выступающие от имени публично-правовых образований в рамках отношений собственности, на две группы: законодательные (представительные) органы, формирующие волю относительно существования права собственности, и исполнительные органы – реализуют (а в отдельных случаях детализируют) волю относительно права собственности на средства бюджета². Все это применимо и к муниципальным образованиям и органам местного самоуправления.

БК РФ использует несколько формулировок: публично-правовое образование (включая в них РФ, субъекты РФ и муниципальные образования), муниципальное образование или указание на конкретный вид муниципального образования (городской округ, сельское поселение и пр.) в тех случаях, когда необходимо уточнить бюджетные полномочия по конкретному виду муниципального образования.

Межбюджетные отношения определяются Бюджетным кодексом РФ как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями. Как отмечает Н.А. Шевелева, такой состав участников является отличительной особенностью межбюджетных отношений. При этом публично-правовые образования вступают в эти отношения через свои представительные и исполнительные органы, действуют они в совокупности, и «только их согласованные действия позволяют развиваться межбюджетному отношению»³.

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 78.

² См.: Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 96.

³ Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб: Издательский Дом С. Петерб.гос.ун-та, Издательство юридического факультета С. Петерб.гос.ун-та, 2004. С. 190.

В отношении органов местного самоуправления также применяются различные формулировки: органы местного самоуправления, представительный орган муниципального образования, местная администрация, орган местной администрации, финансовый орган муниципального образования.

Представительный орган муниципального образования в БК РФ наделяется полномочиями по принятию актов бюджетного законодательства. Ст. 2 БК РФ включает в структуру бюджетного законодательства РФ муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований двух видов: о местных бюджетах, а также регулирующих бюджетные правоотношения. Полномочие представительного органа муниципального образования по утверждению местных бюджетов закреплено ст. 11 БК РФ и отмечается в литературе как важнейшее право муниципальных образований¹. В отношении иных муниципальных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, отдельные нормы БК РФ закрепляют ряд специальных вопросов по принятию таких правовых актов представительными органами муниципальных образований. Например, в соответствии со ст. 62 БК РФ представительный орган муниципального образования определяет размеры части прибыли муниципальных унитарных предприятий, относящейся к неналоговым доходам местных бюджетов.

При определении бюджетных полномочий наблюдаются разночтения в определении бюджетных полномочий, закрепленных ст. 6 БК РФ, в котором такие полномочия определяются через права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса², и названием главы 2 БК РФ, которая обозначена как «Бюджетные полномочия Российской Федерации, субъектов

¹ Болтинова О.В. Бюджет - основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 51-57.

² Перечень участников бюджетного процесса закреплен ст. 152 Бюджетного кодекса РФ.

Российской Федерации и муниципальных образований», поскольку данные субъекты в определении, данном ст. 6 БК РФ не упомянуты¹.

В связи с неопределенностью норм бюджетного законодательства в литературе возникают дискуссии по данному вопросу. Так, Л.Н. Древаль предлагает закрепить на федеральном уровне финансовые полномочия каждого органа местного самоуправления². В то же время ввиду отсутствия единого финансово-правового акта сделать это в рамках финансового законодательства представляется затруднительным.

БК РФ содержит и другие примеры соотношения полномочий муниципальных образований и органов местного самоуправления. Так, ст. 64 БК РФ называется «Полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов», при этом в самой статье раскрываются полномочия представительного органа муниципального образования по формированию доходов. Данный пример показывает, что муниципальные образования реализуют свои полномочия через действия соответствующих органов местного самоуправления. Таким образом, полномочия последних напрямую вытекают из полномочий самого муниципального образования.

В литературе обращается внимание и на другие расхождения в формулировках бюджетного законодательства, например, в части полномочий по формированию доходов местных бюджетов, установленных ст. 64 БК РФ³, что свидетельствует об отсутствии четкости в разграничении

¹ На это также обращается внимание в литературе. См.: Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 22.

³ Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. С. 164.

полномочий публично-правовых образований в сфере формирования доходов бюджетов¹.

Следует отметить, что круг полномочий органов местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов, установленный ст. 64 БК РФ, был шире до 2008 г., поскольку включал в себя также полномочия по предоставлению налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налоговых и иных обязательных платежей в местные бюджеты (пп. 4 и 5 ст. 64 БК РФ). Данные полномочия также относятся только к формированию налоговых доходов. Упраздненные нормы, наделяющие органы местного самоуправления полномочием по предоставлению налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов, коррелируют со ст. 63 НК РФ, которая определяет органы, ответственные принимать решения об изменении срока уплаты налогов. Первоначально (до 2004 г.), такое полномочие закреплялось за финансовым органом в зависимости от вида налога – по федеральным налогам решение принималось Министерством финансов РФ, по региональным и местным налогам – финансовым органом субъекта Федерации или муниципального образования. В части федеральных и региональных налогов, поступающих в местный бюджет, решение об изменении срока уплаты налога также принималось финансовым органом муниципального образования (пп. 2 и 3 ст. 63 НК РФ). Впоследствии право вынесения решения об изменении срока уплаты налога было передано налоговым органам, такое решение выносится по согласованию с финансовым органом муниципального образования. Таким образом, в отличие от бюджетного законодательства, которое определяет полномочия муниципальных образований по формированию доходов бюджетов через наделения такими полномочиями органов местного самоуправления, законодательство РФ о налогах и сборах конкретизирует орган местного самоуправления, наделяя такими полномочиями финансовый

¹ Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. С. 5.

орган муниципального образования. Как отмечается в литературе, орган исполнительной власти, ответственный за финансовую деятельность, за бюджет, всегда наделяется в той или иной мере компетенцией в налоговой сфере¹.

Рассмотрим разграничение финансово-правового статуса муниципальных образований и финансово-правового статуса органов местного самоуправления на примере финансовых отношений в сфере муниципального долга. Как отмечается в литературе, отношения, возникающие в области публичного (государственного и муниципального) долга и кредита, возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований². Из этого следует, что участниками отношений в сфере публичного (государственного, муниципального) кредита со стороны заемщика и (или) займодавца выступают публично-правовые образования в лице соответствующих органов³.

Все это закреплено в нормах БК РФ, который определяет такие понятия, как «муниципальный долг», «муниципальный внешний долг», «муниципальный внутренний долг», «муниципальная гарантия» через обязательства, принятые на себя муниципальным образованием. Долговые обязательства формируются самим муниципальным образованием, а управление муниципальным долгом представляет собой деятельность уполномоченных органов местного самоуправления (в соответствии с п. 4 ст. 101 БК РФ местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), направленную «на обеспечение потребностей публично-правового образования в заемном

¹ Налоговое право: Учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 652.

² См.: Покачалова Е.В. Особенности финансовых правоотношений в области публичного долга и кредита: виды и состав участников // Финансовое правоотношение: доктринальные и правоприменительные аспекты: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2018. С. 187.

³ См.: Покачалова Е.В., Рыбакова С.В. Финансовая правосубъектность участников отношений в сфере публичного (государственного) и частного (банковского) кредита // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. 3 4 (44). С. 254.

финансировании...». Таким образом, через деятельность органов местного самоуправления реализуются финансовые потребности муниципальных образований.

Исходя из того, что управление муниципальным долгом можно назвать самостоятельным видом управления, которому присущи все черты последнего¹, следует отметить, что названные полномочия будут реализовываться именно исполнительно-распорядительными органами муниципального образования, при этом данные полномочия не могут реализовывать другие органы местного самоуправления, поскольку они не обозначены в БК РФ. В связи с этим уставом муниципального образования не могут быть переданы дополнительные полномочия в области муниципальных заимствований представительному органу муниципального образования².

Как отмечается в литературе, с формально-юридической точки зрения государство, как публично-правовое образование должно признаваться субъектом финансового права только тогда, когда это прямо вытекает или на это прямо указано в законодательстве³. То же самое касается и муниципальных образований как субъектов финансового права. К сожалению, в современном законодательстве муниципальные образования в целом далеко не всегда выделяются как субъекты финансового права, хотя являются ими фактически. Очень часто муниципальное образование как субъект подменяется указанием на те органы местного самоуправления муниципальных образований, в лице которых они выступают.

¹ См.: Покачалова Е.В. Управление государственным долгом Российской Федерации: теоретико-правовые проблемы // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2001. № 4 (237). С. 103-123. С. 105.

² Так, был признан недействующим пункт 2 статьи 44.2 Устава города Бердска, утвержденного решением Совета депутатов г. Бердска от 18 июня 2015 года № 633, в соответствии с которым устанавливалась обязанность администрации города согласовывать с Советом депутатов города Бердска муниципальные заимствования. См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 22.08.2018 № 67-АПГ18-3 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ Карасева М.В. Финансовое правоотношение. Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1997. С. 95.

Л. Л. Бобкова называет следующие признаки, отличающие государство от государственных органов: последние «не обладают суверенными правами, которыми обладает государство как субъект финансового права; в финансовом правоотношении никогда не выступают в качестве собственников»¹. Те же признаки можно применить и к муниципальным образованиям.

По мнению М.В. Карасевой, «необходимость признания государства в целом субъектом финансового права и, соответственно, финансового правоотношения возникает тогда, когда существует необходимость возложения именно на него ответственности в этих правоотношениях»². Но всегда ли это положение применимо на практике? И можно ли по аналогии то же самое сказать о муниципальных образованиях?

На практике можно встретить примеры, когда муниципальное образование пытались привлечь к административной ответственности с наложением административного штрафа в размере 10 тыс. руб., однако решение суда было отменено, поскольку муниципальное образование не является юридическим лицом, а к ответственности должна была быть привлечена администрация сельского поселения³. Данный пример показывает одно из основных отличий муниципального образования от органа местного самоуправления – наличие статуса юридического лица у последних. В то же время не все органы местного самоуправления могут иметь такой статус, например, контрольно-счетный орган муниципального образования может не быть юридическим лицом.

Само муниципальное образование может быть привлечено к субсидиарной ответственности как учредитель соответствующего муниципального предприятия. Например, «привлечение к субсидиарной ответственности по обязательствам МУП Светлоярского муниципального

¹ Бобкова Л.Л. Полномочия Российской Федерации как субъекта бюджетного права // Финансовое право. 2007. № 11.

² Карасева М.В. Там же. С. 94.

³ См.: Постановление Челябинского областного суда от 12.12.2011 по делу № 4а11-916 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

района Волгоградской области «Светлоярский водоканал» администрации Светлоярского муниципального района основано на действиях последней по неправомерному поведению при осуществлении предусмотренных полномочий, в том числе по контролю за финансовым положением унитарного предприятия и сохранностью принадлежащего имущества»¹. Имеются примеры отказа в привлечении к субсидиарной ответственности муниципального образования в связи с недоказанностью оснований для этого².

Интерес представляет позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в постановлении от 12.05.2020 № 23-П, в котором суд признал пункт 5 статьи 123.22 ГК РФ не соответствующим статьям 2, 8, 17 (часть 3), 19 (часть 1) и 35 (части 1–3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 34 и 55 (часть 3), поскольку они «исключают возможность привлечения к субсидиарной ответственности собственника имущества ликвидированного муниципального бюджетного учреждения по его обязательствам, вытекающим из публичного договора»³.

Проведенный анализ бюджетного и налогового законодательства Российской Федерации в части полномочий в финансовой сфере, реализуемых самими муниципальными образованиями или закрепленными за органами местного самоуправления, позволил сделать определенные выводы.

Противоречие, складывающееся в российском законодательстве, кого именно следует считать субъектом, реализующим местное самоуправление, – органы местного самоуправления или само муниципальное образование, в том числе возникло из формулировок международных норм, положенных в

¹ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.04.2019 по делу № А12-24041/2017 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 14.12.2018 № 02АП-8849/2018 по делу № А29-2834/2014 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2020 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-теплоэнерго» // СЗ РФ. 2020. № 20, ст. 3227.

основу российского законодательства, а именно Европейской хартии местного самоуправления, которая не содержит упоминания муниципального образования, а говорит о местной власти.

Муниципальное образование выступает самостоятельным субъектом финансового права, когда вступает в финансовые правоотношения с иными публично-правовыми образованиями, а также в тех случаях, когда речь идет об ответственности собственника. В остальных случаях, как правило, муниципальное образование действует через органы местного самоуправления, которые реализуют финансовую компетенцию муниципальных образований.

Глава 2. Теоретико-методологические аспекты правового обеспечения финансовой деятельности муниципальных образований

2.1. Финансовая деятельность муниципальных образований как основа финансово-правового статуса муниципальных образований

Как было отмечено в первой главе, правовой статус субъекта следует рассматривать в первую очередь через призму его деятельности, а финансово-правовой – в ракурсе финансовой деятельности. Категория «финансовая деятельность» является базовой категорией в финансовом праве наряду с такими понятиями, как «фонды денежных средств», «финансовая система», «финансовые ресурсы»¹. В финансово-правовой науке данным понятиям уделяется пристальное внимание, поскольку без раскрытия их содержания невозможно в полной мере раскрыть предмет и систему финансового права в целом, именно через финансовую деятельность государства и муниципальных образований определяется круг правоотношений, составляющих предмет финансового права.

В пятидесятых годах прошлого века М.А. Гурвич сформулировал понятие финансовой деятельности, «как деятельности органов государственной власти и государственного управления в области мобилизации денежных ресурсов и их распределения»². Оно продолжило свое развитие в трудах Е.А. Ровинского, который провел анализ финансовой деятельности государства как экономического явления и обосновал, что «через финансовую деятельность государства отражается (осуществляется) взаимосвязь государства и экономики общества»³.

Как отмечает профессор С.В. Запольский, «в системе понятий и категорий финансового права, пожалуй, нет другого такого, неоспоримая

¹ См.: Покачалова Е.В. «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3(33). С. 138-151.

² Гурвич А.М. Советское финансовое право. М., 1952. С. 20.

³ См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 9-59.

ценность которого не подвергается сомнению, но практическая значимость ничем не подтверждается»¹. С исследования сущности финансовой деятельности начинаются все учебники финансового права², данной категории посвящены монографические исследования³, диссертации⁴ и статьи в периодических изданиях⁵.

Категория «финансовая деятельность» рассматривается не только традиционно в рамках финансового права, но и с точки зрения административного права⁶ и государственного управления⁷, с позиции деятельности органов государственной власти, которые специально созданы для этого⁸. А.Д. Селюков отмечает, что «финансовая деятельность

¹ *Запольский С.В.* Теория финансового права: Научные очерки. М.: РАП, 2010. С. 74.

² См., например: *Финансовое право: учебник / А.Ю. Ильин и др.; под ред. И.И. Кучерова.* М.: Эксмо, 2011. С. 107; *Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горубнова, Е.Ю. Грачева и др.; отв.ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко.* М.: Проспект, 2009. С. 9;

³ *Соколова Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: ИД «Юриспруденция», 2007; *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019; *Запольский С.В.* Теория финансового права: Научные очерки. М.: РАП, 2010. 371 с. и др.

⁴ *Лисицын Д.А.* Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. 215 с.; *Лукьянова Т.Г.* Финансовая деятельность государства как правовая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 23 с.; *Пащенко К.А.* Правовое регулирование муниципальной финансовой деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 28 с.; *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 27 с.

⁵ *Пилипенко А.А.* Структурно-модификационные аспекты познания категории «финансовая деятельность государства // *Финансовое право.* 2007. № 1. С. 2-6; *Селюков А.Д.* Факторы целеполагания финансовой деятельности государства // *Политика и общество.* 2013. № 4. С. 386-393; *Селюков А.Д.* Объект финансовой деятельности государства для целей финансово-правового регулирования // *Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право.* 2015. № 3 (16). С. 49-53; *Шагиева Р.В.* Теоретические основы исследования финансовой деятельности в науке финансового права // *Административное и муниципальное право.* 2014. № 4. С. 375-383 и др.

⁶ *Асадов А. М.* Финансовая деятельность государства: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010. 58 с.

⁷ См.: *Селюков А.Д.* Роль и структура финансовой деятельности государства как категории финансового права // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата.* 2015. № 3 (38). С. 117-121; *Худяков А.И.* К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // *Известия высших учебных заведений. Правоведение.* 1985. № 1. С. 63-66 и др.

⁸ *Асадов А.М.* Указ. соч. С. 4.

государства выступает одним из способов проявления управленческой деятельности государства посредством последовательного применения финансово-правовых механизмов с целью обеспечения публичных интересов, связанных с совершенствованием жизнедеятельности общества»¹.

А.И. Худяков, разграничивая понятия «финансовая деятельность» и «управление финансами», отмечает, что содержание данных терминов раскрывается с помощью одних и тех же элементов². В последующих своих трудах А.И. Худяков отмечает, что «отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства, и экономические финансовые отношения, образующие в совокупности финансы, есть одно и то же, выступая при этом предметом финансового права»³. Исследуются и ретроспективные аспекты правового регулирования финансовой деятельности в истории Российского государства⁴.

Финансовая деятельность традиционно раскрывается через перечень определенных действий, к которым относят образование, распределение (перераспределение) и использование фондов денежных средств. Отдельные авторы не придерживаются этого триединства, расширяя или сужая его по определенным основаниям. Например, А.А. Нечай указывает на «этапы формирования, управления (инвестирования), распределения и потребления (использования) таких денежных фондов»⁵. При этом органы местного

¹ Селюков А.Д. Роль и структура финансовой деятельности государства как категории финансового права // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2015. № 3 (38). С. 121.

² Худяков А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1985. № 1. С. 63.

³ Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву / Сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. Спб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. С. 51.

⁴ Пащенко Д.А. Правовое регулирование финансовой деятельности в Российской империи (Вторая половина XIX - начало XX века): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 341 с.; Игнатенко Д.И. Государственно-правовое регулирование финансовой деятельности в России в XVIII-начале XX века (Историко-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2005. 553 с.

⁵ Нечай А.А. Проблемы правового регулирования публичных расходов // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М. Харьков, 2011. С. 297.

самоуправления имеют право принимать решения о формировании, управлении (инвестировании), распределении и потреблении (использовании) подобных денежных фондов для удовлетворения социального интереса населения соответствующих территорий. Таким образом, в финансовой деятельности появляется еще один этап по управлению (инвестированию) денежных фондов.

Другие авторы предлагают исключить из традиционной триады действий использование фондов денежных средств. Например, А.И. Худяков последовательно доказывает необходимость исключения из состава финансовой деятельности действий по использованию денежных фондов, поскольку «отношения, возникающие в ходе этих действий, не являются финансовыми ни с экономической, ни с правовой стороны, и поэтому понятием финансовой деятельности не охватываются»¹. Е.В. Покачалова отмечает постепенный отказ от фондовой теории и использование при определении категории «финансов» не только понятия «фонды денежных средств», но и понятия «финансовые ресурсы»². По мнению Д.А. Лисицына, в предмет финансового права не входят отношения по использованию денежных фондов³.

Э.Д. Соколова полагает, что в основе слова «использовать» лежит правомочие, предоставленное кем-то для осуществления определенного им результативного действия, в связи с чем уместно употреблять слово «использование» при характеристике финансовой деятельности⁴.

А.А. Пилипенко определяет финансовую деятельность государства не только «как публичную деятельность соответствующих государственных

¹ Худяков А.И. Избранные труды по финансовому праву / Сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. Спб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. С. 79.

² Покачалова Е.В. «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3(33). С. 147.

³ Лисицын Д.А. Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 11.

⁴ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019. С. 30.

органов по образованию, распределению и использованию централизованных денежных фондов», но также и «созданию оптимально-побудительных условий для образования, распределения и использования децентрализованных денежных фондов в контексте выполнения государством возложенных на него задач»¹. Создание таких условий является необходимым для эффективного осуществления финансовой деятельности и составляет основу финансовой политики государства, но вызывает сомнение в целесообразности выделения его в качестве отдельного этапа финансовой деятельности.

Наиболее полным в настоящее время является определение финансовой деятельности государства Э.Д. Соколовой, которая определяет ее как «особый вид государственной деятельности, направленной на совершение организационных и иных действий органов государства, как правило, в правовой форме, в процессе распределения внутреннего валового продукта и части национального дохода общества путем образования, распределения (перераспределения) и использования различных фондов денежных средств, как централизованных, так и децентрализованных, необходимых для обеспечения финансовыми ресурсами функционирования органов государства всех трех ветвей власти, осуществления мероприятий по внутренней безопасности и обороне страны, для выполнения национальных программ социально-экономического и культурного развития и удовлетворения иных потребителей общества»².

Органы местного самоуправления также осуществляют финансовую деятельность по созданию, распределению и использованию фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения решения вопросов местного значения. Исходя из общих определений финансовой деятельности в научной литературе, предприняты попытки дать определение

¹ *Пилипенко А.А.* Структурно-модификационные аспекты познания категории «финансовая деятельность государства // Финансовое право. 2007. № 1. С. 2-6.

² *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019. С. 31.

финансовой деятельности муниципальных образований и выявить ее особенности.

Н.И. Химичева указывает, что «финансовая деятельность муниципальных образований, осуществляемая через органы местного самоуправления, направлена на решение задач местного значения, определенных законодательством о местном самоуправлении. Она представляет собой осуществление функции по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления»¹.

С.А. Савостьянова определяет финансовую деятельность муниципальных образований как «деятельность органов местного самоуправления, реализующих властные полномочия муниципального образования как субъекта финансовых правоотношений, осуществляемую в правовой форме и направленную на создание, распределение и использование муниципальных фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения решения экономических, социальных, управленческих и иных вопросов местного значения, а также решения отдельных общегосударственных задач»².

Ю.А. Крохина определяет финансовую деятельность муниципальных образований как «осуществление соответствующим муниципальным образованием в лице компетентных органов функций по планомерному аккумулированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях осуществления

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. С. 85-86.

² Савостьянова С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. Э.Д. Соколовой. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 44.

публичных задач и функций местного сообщества, а также делегированных полномочий государства»¹.

В.В. Уксусов в своем диссертационном исследовании указывает, что «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.

Приведенные определения финансовой деятельности муниципальных образований позволяют выявить ряд общих черт, присущих этой деятельности, а также особенности, отличающие финансовую деятельность муниципальных образований от финансовой деятельности государства и субъектов РФ. В литературе отмечается, что вопрос о финансовой деятельности муниципальных образований учитывается через совокупную деятельность государства, ибо местное самоуправление как тип публичной власти, реализующийся на территории муниципального образования, есть по существу продолжение того же государства, но организационно-обособленное³. Частично соглашаясь с этой позицией, стоит отметить особенности финансовой деятельности муниципальных образований, обусловленные их правовым статусом, заложенным Конституцией РФ.

¹ Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. Для вузов / Ю.А. Крохина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: 2007. С. 20-21.

² Уксусов В.В. Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 67.

³ Селюков А.Д. Роль и структура финансовой деятельности государства как категории финансового права // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2015. № 3 (38). С. 118.

В первую очередь следует выделить субъектный состав, который осуществляет финансовую деятельность муниципальных образований. Приведенные определения в качестве таких субъектов указывают органы местного самоуправления, которые реализуют властные полномочия муниципальных образований. Осуществляя финансовую деятельность, органы местного самоуправления могут выступать в правоотношениях как самостоятельно, так и от имени муниципальных образований¹. Но ограничивается ли финансовая деятельность муниципальных образований только лишь органами местного самоуправления или в ней могут принимать участие и иные субъекты?

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет, что вопросы местного значения могут решаться как населением непосредственно, так и через органы местного самоуправления. В литературе население называют первичной социально-территориальной общностью, являющейся субъектом первичных самоуправленческих прав коллективного характера².

В главе 5 федерального закона № 131-ФЗ закреплены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, к которым относятся местный референдум, сходы граждан, собрания и конференции граждан и др. Данные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления в ряде случаев применяются при решении финансовых вопросов муниципального образования. Например, на местных референдумах (сходах граждан) решаются вопросы о введении средств самообложения граждан. Такой вид пополнения местных бюджетов становится популярным в отдельных регионах³. Сход граждан, который в небольших муниципальных образованиях может осуществлять полномочия представительного органа муниципального образования, тем не менее

¹ Более подробно исследование финансово-правового статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления смотрите в параграфе 1.3. диссертации

² *Стародубцев С.В.* Население муниципального образования как субъект ответственности в муниципальном праве // *Философия права.* 2012. № 5(54). С. 34-39.

³ См. подробнее параграф 3.3. настоящего исследования.

органом местного самоуправления не является, поскольку не указан в ст. 34 федерального закона № 131-ФЗ.

Таким образом, финансовая деятельность муниципальных образований может осуществляться не только органами местного самоуправления, но и населением муниципального образования (гражданами) непосредственно. С учетом высказываемой в литературе точки зрения о том, что «органы местного самоуправления не всегда ориентируются на запросы местного населения... их деятельность в большей степени определяется органами государства»¹, население, все более вовлекаясь в финансовую деятельность муниципального образования, может оказывать влияние на осуществление органами местного самоуправления своих финансовых полномочий.

Вторым немаловажным аспектом выявления особенностей финансовой деятельности муниципальных образований является определение сфер правоотношений по объектному составу, которые осуществляются в рамках финансовой деятельности.

Например, Ю.А. Крохина в зависимости от сфер общественных отношений, регулируемых финансовым правом, выделяет: бюджетную, налоговую и кредитную деятельность государства и муниципальных образований; финансовую деятельность государственных и муниципальных предприятий; государственную деятельность в сфере обязательного страхования; государственную и муниципальную деятельность в сфере внебюджетных фондов².

Следует отметить, что современное российское бюджетное законодательство не предусматривает создание внебюджетных фондов на уровне муниципалитетов, однако ранее возможность их создания разрешалась. Например, в соответствии с федеральным законом от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. М.: Национальный институт бизнеса, 2003. 354 с.

² Крохина Ю.А. Финансовое право России: учеб. Для вузов / Ю.А. Крохина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: 2007. С. 19-20.

самоуправления в Российской Федерации» в состав муниципальной собственности входили муниципальные внебюджетные фонды. В литературе можно встретить предложение о наделении «муниципальных образований полномочиями по учреждению и управлению муниципальными внебюджетными фондами социального характера»¹. В то же время данная точка зрения представляется дискуссионной в силу того, что низкая доходность местных бюджетов вряд ли позволит формировать такие фонды за счет имеющихся источников, а введение налогов и сборов, которые могли бы стать источниками их пополнения, кроме тех, которые предусмотрены законодательством о налогах и сборах, законом не допускается.

Все ли из указанных видов деятельности будут реализовываться в полной мере на уровне местного самоуправления? Ограниченность муниципальных образований в круге вопросов местного значения накладывает и ограничения на финансовую деятельность муниципальных образований.

Конституция РФ в ст. 71 п. «ж» закрепляет вопросы, находящиеся в исключительном ведении Российской Федерации, в том числе «установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки». В указанной сфере деятельности будет приниматься исключительно федеральное законодательство. Таким образом, перечисленные вопросы находятся вне сферы правового регулирования муниципальных образований, и не будут составлять их финансовую деятельность.

Традиционно в рамках финансовой деятельности муниципальных образований рассматривают следующие сферы финансово-правового регулирования: финансовый контроль (более узко – финансовый контроль в бюджетной сфере), бюджетное право, налоговое право, финансовые

¹ *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 15.

правоотношения в области муниципального кредита. Именно эти виды финансовых правоотношений с участием муниципальных образований рассматриваются в литературе¹. С.А. Савостьянова также включает в финансовую деятельность муниципальных образований финансовую деятельность унитарных предприятий и учреждений². Данная точка зрения представляется дискуссионной, поскольку муниципальные унитарные предприятия являются самостоятельными субъектами права, таким образом, формирование ими фондов не может быть отнесено к финансовой деятельности муниципальных образований. Вместе с тем выделение таким предприятиям средств за счет местного бюджета, контроль за формированием фондов таких предприятий, получение муниципальными образованиями части прибыли от данных предприятий можно отнести к финансовой деятельности.

Следует рассмотреть возможность отдельных полномочий муниципальных образований, например, в сфере денежной эмиссии. В литературе отмечается, что «на отдельных, краткосрочных этапах исторического развития местные органы власти могут получать или (чаще всего) присваивать себе право на эмиссию денежных средств»³. Известен ряд примеров, когда муниципалитеты имели право выпускать свои местные валюты. Например, в Германии после Первой мировой войны из-за нестабильности финансовой системы было выпущено несколько десятков тысяч разновидностей нотгельдов (чрезвычайных денег), в качестве эмитентов выступили тысячи муниципальных образований⁴. Выпускались

¹ Уксусов В.В. Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 60.

² Савостьянова С.А. Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. Э.Д. Соколовой. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 43.

³ Уксусов В.В. Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 58-59.

⁴ Лагутин И.Б. Альтернативное денежное обращение и региональное (местное) денежное обращение: вопросы теории, практика осуществления и правового регулирования // Провинциальные научные записки. 2015. № 2. С. 14.

деньги на местном уровне власти и в России¹. В 2020 г. в период пандемии коронавируса отдельные муниципалитеты (например, испанский город Лебриха) выпустили свои стейблкоины для поддержки горожан и местных предпринимателей². В последнем случае возникает вопрос, является ли стейблкоин законным средством платежа³ или денежным суррогатом. При этом в России не разрешено использовать какие-то иные платежные средства, кроме рубля⁴, что исключает возможность для муниципальных образований использовать криптовалюту и иные денежные суррогаты. Таким образом, выпуск органами местного самоуправления своей валюты характерен для нестабильной финансовой ситуации в сложные периоды войны или при других событиях, когда государственная власть разрешает и допускает возможность хождения местной валюты по необходимости. Стабилизация обстановки в стране и на местах, как правило, приводит к стабилизации финансовой системы в целом и стабилизации системы денежного обращения⁵. Необходимость в собственной валюте на местном уровне отпадает.

Что касается банковской сферы, валютной сферы, страхования, муниципальные образования не осуществляют правового регулирования, но могут выступать в качестве участников соответствующих правоотношений.

¹ Авчугов А. Денежные знаки Царицына 1918-1919 гг. // Антиквариат, предметы искусства и коллекционирование. 2005. № 11 (32). С. 138-142 // [Электронный ресурс]. URL: http://www.bonistikaweb.ru/ANTIKVARIAT/tsaritsin.htm#_ftn11 (дата обращения 14.08.2019).

² Испанский муниципалитет создает собственную криптовалюту, чтобы поднять экономику, пострадавшую от кризиса, вызванного коронавирусом [Электронный ресурс]. URL: <https://news.bitcoin.com/spanish-municipality-creates-its-own-cryptocurrency-to-boost-economy-hurt-by-coronavirus-crisis/> (дата обращения 15.01.2021).

³ См.: Кучеров И.И. Законное платежное средство как категория финансового права // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 38-47.

⁴ См.: Кучеров И.И. Криптовалюта как платежное средство // Финансовое право. 2018. № 7. С. 5-8.

⁵ Ситник А.А. Правовое регулирование денежного обращения в России в период 1917-1924 годов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2015. № 3 (16). С. 59-64.

Например, федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»¹ предусматривает возможность использования средств местных бюджетов для формирования уставного капитала кредитной организации на основании соответствующего решения органа местного самоуправления. Несмотря на то что в настоящее время муниципальные образования фактически не пользуются этим правом и банки с муниципальным участием являются редкостью, в российской истории можно выделить несколько периодов, когда муниципальные образования активно участвовали в создании муниципальных банков². Л.Л. Арзуманова, классифицируя банки по сфере обслуживания, выделяет региональные банки, к числу которых относит и муниципальные банки, которые обслуживают в основном определенный местный регион³.

Еще одним аспектом, разграничивающим финансовую деятельность государства и муниципальных образований, являются используемые методы осуществления финансовой деятельности. Выбор методов зависит от ряда факторов: «задач государства или муниципальных образований на конкретном этапе; источников их доходов; от цели использования средств; от соотношения объема финансовых ресурсов, имеющих в распоряжении государства или муниципального образования, и потребностях в средствах, от состояния экономики страны; приоритетности мероприятий и т.д.»⁴. Как правило, в литературе не разграничивают отдельно методы финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а ограничиваются их характеристикой.

¹ Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (с изм. и доп. от 24.02.2021 № 23-ФЗ) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492; СЗ РФ. 2021. № 9, ст. 1460.

² См.: *Миронова С.М.* Муниципальные банки как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 3 (40).

³ *Арзуманова Л. Л.* Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 317.

⁴ *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2004. С. 89-90.

В то же время финансовое положение муниципальных образований влияет на применение ими методов при осуществлении финансовой деятельности. Например, доля межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней (без субвенций) и другие безвозмездные поступления составляют в структуре местных бюджетов сельских поселений 60,1%¹. А в отдельных муниципальных образованиях доля межбюджетных трансфертов доходит до 94% от общего объема доходов бюджета², что свидетельствует о крайней низкой бюджетной обеспеченности муниципальных образований поселенческого уровня.

Традиционно основным методом собирания денежных средств называют метод обязательных платежей (в первую очередь налоговый метод). Однако высокая доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов не позволяет говорить о данном методе как основном методе собирания денежных средств применительно к финансовой деятельности муниципальных образований. Более того, в финансовом праве такого метода поступления денежных средств, как межбюджетные трансферты, нет³. Н.В. Васильева предлагает рассматривать межбюджетные трансферты в качестве метода распределения бюджетных фондов⁴. В то же время применительно к финансовой деятельности муниципальных образований межбюджетные трансферты следует в первую очередь рассматривать как метод поступления денежных средств в местный бюджет. В отдельных случаях (в рамках предоставления трансфертов от одного муниципального образования другому, как по вертикали, так и по

¹ Миронова С.М. Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 222.

² Например, Скопкортненское сельское поселение Александровского муниципального района Пермского края.

³ См.: Миронова С.М. Формы и методы финансовой деятельности муниципальных образований как элемент их финансово-правового статуса // Материалы Третьей международной научно-практической конференции «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 7 декабря 2012 г.). Алматы: ТОО «Налоговый эксперт», 2013. С. 102.

⁴ См.: Васильева Н.В. Межбюджетные трансферты как метод финансовой деятельности государства // Академический юридический журнал. 2015. № 4 (62). С. 31.

горизонтали) следует признать, что трансферты могут выступать и методом распределения финансовых ресурсов. Ю.А. Крохина отмечает сочетание принципа самостоятельности местных бюджетов с их государственной финансовой поддержкой¹. Такой же точки зрения придерживается и Э.Д. Соколова².

На практике зачастую можно встретить случаи, когда при формировании проекта местного бюджета первоначально закладывается недостаточный объем межбюджетных трансфертов, что вынуждает муниципальное образование планировать расходы исходя из текущих показателей. А впоследствии в течение года бюджет корректируется в сторону увеличения межбюджетных трансфертов³. Такую практику нельзя назвать эффективной, поскольку она не позволяет в должной мере планировать расходы бюджета и эффективно осуществлять вопросы местного значения. Высокий уровень межбюджетных трансфертов предполагает необходимость гарантировать муниципальным образованиям своевременное и в достаточном объеме предоставление средств из вышестоящих бюджетов, при этом постепенно увеличивая уровень собственных доходов местных бюджетов, закрепленных законодательно. В литературе закрепляется содержание данной гарантии⁴.

¹ Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. С. 385.

² Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019.

³ Такая практика, например, складывалась в г. Волгограде. См.: Решение Волгоградской городской Думы от 21.12.2018 № 5/113 (с изм. и доп. от 20.12.2019 № 16/367) «О бюджете Волгограда на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград». 2018. 29 дек.; Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград». 2019. 28 дек. В 2020 году практика была изменена. См.: Решение Волгоградской городской Думы от 20.12.2019 № 16/368 (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 38/639) «О бюджете Волгограда на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград». 2019. 28 дек.; Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград». 2020. 24 дек.

⁴ См.: Миронова С.М. Гарантии как элемент финансово-правового статуса муниципальных образований // Вестник Сибирской академии права, экономики и управления. 2012. № 2(6). С. 29.

По итогам раскрытия целевого блока финансово-правового статуса муниципального образования делается вывод, что финансовая деятельность муниципальных образований, находясь в единой взаимосвязи с финансовой деятельностью государства и будучи ее продолжением в системе публично-правовых образований, имеет некоторые особенности.

Выделен субъектный состав, который осуществляет финансовую деятельность муниципальных образований. Финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется преимущественно органами местного самоуправления. В отдельных случаях, предусмотренных законом, финансовую деятельность на муниципальном уровне могут осуществлять и иные субъекты. В первую очередь к ним следует отнести население и граждан, которым предоставлено право быть участниками финансовой деятельности.

Исходя из сфер правоотношений по объектному составу, которые осуществляются в рамках финансовой деятельности, выявлены особенности финансовой деятельности муниципальных образований. Ограниченность муниципальных образований в круге вопросов местного значения накладывает и ограничения на финансовую деятельность муниципальных образований, которая будет осуществляться в налоговой, бюджетной сферах, сфере финансового контроля, финансовых правоотношений в области муниципального кредита.

В результате рассмотрения возможности отдельных полномочий муниципальных образований в сфере денежной эмиссии в разные исторические периоды в России и в мире сделан вывод, что местные органы власти получали право на эмиссию денежных средств в сложные периоды, характеризующиеся нестабильной финансовой ситуацией (во время войн, в условиях пандемии и пр.), когда государственная власть разрешала и допускала возможность хождения местной валюты по необходимости. В то же время запрет в России обращения денежных суррогатов делает невозможным для органов местного самоуправления реализацию права на

использование местной валюты, как это допускается в некоторых государствах.

Обосновывается, что в отношении финансовой деятельности муниципальных образований должны быть пересмотрены методы осуществления финансовой деятельности, поскольку они имеют определенную специфику применения на уровне местного самоуправления. Исходя из высокого уровня межбюджетных трансфертов, отмечается необходимость установления гарантий муниципальным образованиям своевременного и в достаточном объеме предоставления средств из вышестоящих бюджетов с последующим законодательным закреплением увеличения уровня собственных доходов местных бюджетов.

2.2. Финансово-правовая политика как основополагающее начало финансовой деятельности муниципальных образований

Закрепление в Конституции РФ финансово-правовых основ местного самоуправления предполагает проведение в Российском государстве соответствующей финансово-правовой политики, направленной на реализацию конституционных норм в отношении финансовой деятельности муниципальных образований¹. Финансово-правовая политика представляет собой часть правовой политики в целом и в отношении муниципальных образований должна строиться на основе государственной политики в области местного самоуправления².

Категория «правовая политика» достаточно полно разработана теорией права, предлагается следующее определение правовой политики: «научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования // *Актуальные проблемы российского права.* 2020. Т. 15. № 2. С. 44-53.

² В настоящее время в России разрабатывается проект основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года.

средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности»¹. В теории права выделены принципы и приоритеты, цели и средства, формы реализации и уровни, виды правовой политики.

В науке отмечается, что финансово-правовая политика, как составная часть правовой политики, представляет собой «особый вид публичной деятельности, который выражается в определении направлений, путей и способов реализации задач государства и муниципальных образований в сфере финансов посредством их закрепления в финансово-правовых нормах с установлением мер ответственности за допущенные правонарушения»². В литературе можно встретить и другие определения финансово-правовой политики³.

Финансово-правовая политика неоднократно становилась предметом научных исследований⁴, выделяются элементы финансовой политики (субъекты, объекты, действия и др.)⁵. При этом следует отметить, что более корректно говорить о финансово-правовой политике, а не о финансовой политике (такую формулировку можно встретить в законодательстве),

¹ Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». 2010. С. 26.

² Правовая политика: словарь и проект концепции. Саратов, 2010. С. 134.

³ *Саттарова Н.А.* Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики // Финансовое право. 2018. № 5. С. 8-12.

⁴ *Арзуманова Л.Л.* Финансовая политика как составная часть государственной политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. №4. С. 115-119; *Артёмов Н. М.* К вопросу о термине «финансовая политика» // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. О. Н. Горбунова. М.: ТК «Велби», Проспект, 2005. С. 26-27; *Землянская Н.И.* Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики Российского государства // Налоги. 2016. № 2. С. 17-21; *Мирошник С.В.* Финансовая политика и финансовая система страны // Финансовое право. 2008. № 4. С. 7-9; *Покачалова Е.В.* Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2005. Т. 2. № 34 и др.

⁵ *Мирошник С.В.* Финансовая политика и финансовая система страны // Финансовое право. 2008. № 4. С. 7-9.

поскольку именно финансово-правовая политика, как часть правовой политики в целом, с помощью правовых средств позволяет решать поставленные перед органами местного самоуправления задачи по осуществлению финансовой деятельности муниципальных образований¹.

Законодательно понятие и содержание финансовой политики не устанавливаются. В связи с этим есть определенные разночтения, что будет входить в ее содержание. На основании пп. «б» п. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ наделено полномочиями по проведению в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики, из чего можно сделать вывод, что их следует отграничивать друг от друга. В ст. 19 федерального конституционного закона от 06.11.2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² раскрываются полномочия Правительства РФ в сфере бюджетной, финансовой, денежно-кредитной политики, т.е. бюджетная политика отделяется от финансовой. В этой же статье закона также закрепляется налоговая политика, единая политика цен.

В нормативных правовых актах также можно встретить упоминание об инвестиционной и таможенной политиках. Инвестиционная политика, как правило, в финансово-правовую политику не входит (например, в соответствии со ст. 18 федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» выработка инвестиционной политики относится к полномочиям Правительства РФ в сфере экономики). В литературе инвестиционная политика исследуется в рамках предпринимательского права³. В соответствии со ст. 172 БК РФ таможенно-тарифная политика составляется совместно с бюджетной и налоговой. При этом разрабатывается только на федеральном уровне.

¹ Вместе с тем в дальнейшем в рамках настоящей работы данные понятия будут использоваться как синонимы.

² Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45, ст. 7061.

³ *Белицкая А.В.* Международный опыт правового закрепления государственной инвестиционной политики // Юрист. 2018. № 2. С. 11-17 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В теории финансового права виды финансово-правовой политики выделяют в зависимости от тех финансовых правоотношений, которые входят в предмет финансового права.

Е.В. Покачалова выделяет следующие виды финансово-правовой политики в зависимости от структуры системы финансового права: бюджетно-правовую, налогово-правовую, правовую денежно-кредитную, государственно-долговую правовую, валютную правовую политику¹.

Можно встретить и особые виды правовой политики в финансовой сфере, например, М.В. Карасева выделяет правовую политику налоговой справедливости и правовую политику бюджетного федерализма². Каждый из названных видов финансово-правовой политики подробно исследуется в научной литературе в разных аспектах.

По времени проведения можно выделять финансово-правовую политику, рассчитанную на перспективу (носящую долгосрочный характер), а также финансово-правовую политику, рассчитанную на конкретный, как правило, краткосрочный период (к таким можно отнести Основные направления бюджетной, налоговой политики, принимаемые ежегодно). Так, по срокам проведения и объему финансовых задач в литературе выделяют финансовую стратегию и финансовую тактику³. Можно встретить и другие классификации⁴.

Рассмотрим, какие из представленных видов финансово-правовой политики и в какой мере реализуются в отношении муниципальных образований. Поскольку муниципальные образования представляют собой третий уровень публичной власти, финансово-правовая политика в

¹ Покачалова Е.В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2005. Т. 2. № 34. С. 17.

² Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юрист, 2005. С. 112, 117.

³ См.: Артёмов Н. М. К вопросу о термине «финансовая политика» // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. О. Н. Горбунова. М.: ТК «Велби», Проспект, 2005. С. 26-27.

⁴ Покачалова Е.В. Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России // Финансовое право. 2005. № 7. С. 22.

отношении муниципалитетов будет устанавливаться и проводиться и на федеральном, и на региональном, и на местном уровнях.

Исходя из структуры финансовой деятельности муниципальных образований, финансово-правовая политика в отношении муниципалитетов будет складываться в рамках бюджетной политики, налоговой политики и долговой политики. При этом содержательно и бюджетно-правовую, и налогово-правовую политику полагаем необходимым рассматривать, с одной стороны, с учетом общих представлений финансово-правовой науки, с другой стороны, учитывая специфику, связанную с финансовой деятельностью муниципальных образований. Например, И.И. Кучеров определяет налоговую политику «как совокупность организационно-правовых мероприятий, осуществляемых наделенными соответствующей компетенцией органами государственной власти посредством использования специфических методов с целью создания эффективной, справедливой и экономически обоснованной налоговой системы, отвечающей финансовым интересам государства и общества»¹. С точки зрения публичных интересов государства налоговая политика может нарушать интересы муниципальных образований, например, при установлении федеральных налоговых льгот по местным налогам для отдельных категорий налогоплательщиков.

Таким образом, необходим баланс между публичными интересами всего государства (в широком смысле, включая муниципальные образования) и публичными интересами отдельного муниципалитета. Это касается финансово-правовой политики в целом. К одному из принципов финансового права относят принцип самостоятельности органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов², что является необходимым условием осуществления финансовой деятельности муниципальных образований.

¹ Кучеров И. И. Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. 2005. № 4. С. 4-9.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 46.

При этом, реализуя свои полномочия в финансовой сфере, в том числе на основе принципов, закрепленных БК РФ, тем не менее муниципальные образования при осуществлении своей бюджетной политики ориентируются на федеральную финансово-правовую политику и, как будет показано ниже, зачастую фактически лишь реализуют общегосударственные программы на своей территории. Еще в 1999 г. Президент РФ в своем послании ставил перед Правительством РФ задачи по координации бюджетной политики федерального центра, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований¹. В региональных Основных направлениях бюджетной и налоговой политики, как правило, содержится норма, в которой органам местного самоуправления рекомендовано при разработке своих основных направлений руководствоваться региональными нормативными правовыми актами².

По мнению М.В. Карасевой, «бюджетно-правовая политика как явление, а точнее как определенная стратегия бюджетно-правового регулирования, стала определяться к 1998 году»³ и связана с принятием БК РФ, при этом ежегодно принимаемые бюджетные законы не могут быть выразителем какой-либо определенной бюджетно-правовой политики. В литературе под бюджетно-правовой политикой понимают совокупность правовых средств, позволяющих достичь соблюдения публичного интереса при формировании и исполнении бюджета публично-правового образования⁴.

¹ Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 «О бюджетной политике на 2000 год» // Рос. газета. 1999. 13 апр.

² См., например: Постановление Правительства Республики Алтай от 14.08.2018 № 257 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2018. № 157(163), с. 205; Распоряжение Правительства Чеченской Республики от 31.10.2018 № 296.1-р «Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Чеченской Республики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Вести Республики. 2018. № 84(3077) и др.

³ Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2005. С. 114.

⁴ Казна и бюджет / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014.

С 2000 по 2013 гг. ст. 170 БК РФ¹ предусматривала в качестве основополагающего документа бюджетной политики Бюджетное послание Президента РФ, которое должно было направляться Федеральному Собранию ежегодно до 1 марта. Правовая природа бюджетных посланий в законодательстве не была определена, на что обращалось внимание в литературе². Несмотря на это отмечается, что бюджетная политика, заложенная в Бюджетных посланиях Президента РФ, сыграла важную роль в становлении финансовой основы местного самоуправления³. В то же время некоторые проблемы финансового обеспечения муниципалитетов, обозначенные в них, до сих пор не решены.

В настоящее время бюджетное законодательство не предусматривает отдельного бюджетного послания – бюджетная политика определяется Президентом РФ в его посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации (п. 2 ст. 172 БК РФ). Как отмечается в литературе, послание Президента РФ относится к документам стратегического планирования, статус которых пока окончательно не сформировался в российской правовой практике⁴. В целом место послания Президента РФ в правовой системе четко не определено, что вызывает дискуссии в научной литературе⁵.

Анализ посланий Президента РФ за период с 2012 по 2020 гг. показывает, что как местному самоуправлению в целом, так и его финансово-

¹ Действовавшая в редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ. В настоящее время утратила силу.

² Разгильдиева М. Б. Финансово-правовые аспекты ежегодных и бюджетных посланий Президента Российской Федерации // Современное право. 2010. № 9. С. 54-61.

³ Миронова С.М. Трансформация бюджетных полномочий муниципальных образований в аспекте отдельных направлений бюджетной политики Российского государства // Философия социальных коммуникаций. 2010. № 4. С. 99.

⁴ Кудряшова Е.В. Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 133.

⁵ См.: Гайдарбекова А.М. Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 35-37; Грищенко Г.А. Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 32-41.

правовым основам уделялось недостаточно внимания¹. В посланиях Президента РФ отмечается приоритетный характер проектов и программ федерального уровня, финансовое обеспечение которых происходит за счет средств федерального бюджета. Во исполнение указанных федеральных программ принимаются соответствующие программы в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Называя такие проекты национальными, Президент РФ отмечал необходимость достижения результатов по ним в каждом субъекте РФ и каждом муниципальном образовании. В то же время большая часть средств, выделяемая на эти программы, являлась средствами федерального бюджета. Тем самым муниципальные образования все чаще стали задействовать в федеральных программах с выделением им средств из федерального бюджета (как правило, через региональные бюджеты).

В качестве приоритетных направлений финансово-правовой политики следует выделить развитие моногородов, а также отдельных территорий (в том числе территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон и др.), финансирование которых предусмотрено также в федеральном бюджете. Данные проблемы Президент РФ обозначал в своих посланиях в 2013, 2014 и 2016 годах².

Таким образом, финансово-правовая поддержка муниципалитетов не является отдельным приоритетным направлением финансово-правовой политики, а, скорее, вписывается в общие проекты федерального уровня. Меры финансовой поддержки муниципальных образований, закрепляемые в посланиях Президента РФ, являются базой для последующих нормативных решений, принимаемых как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования // *Актуальные проблемы российского права.* 2020. Т. 15. № 2. С. 44-53.

² Там же.

Особо следует выделить послание Президента РФ 2020 г.¹, в котором была обозначена важная задача по закреплению в Конституции принципа единой системы публичной власти, выстраивания эффективного взаимодействия между государственными и муниципальными органами, а также расширения и укрепления полномочий и реальных возможностей местного самоуправления. Последовавшие за этим изменения в Конституцию РФ² затронули главу 8 Основного закона, которые отразятся и в реализации финансовой компетенции муниципальных образований, а также взаимоотношениях органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Разрабатываемые в настоящее время Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года³ показывают значимость вопросов местного самоуправления в России, развитие которого невозможно без соответствующей финансовой основы, что должно быть в обязательном порядке отражено в Основах государственной политики, в связи с чем в проект Основ предлагается включить раздел, посвященный финансовому обеспечению развития местного самоуправления в Российской Федерации. Вместе с тем разрабатываемый документ должен быть основан на реализуемой в России финансово-правовой политике, представленной в Основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики, иных программных документах стратегического характера, национальных проектах, и учитывать лучшие действующие налоговые и бюджетные практики, реализуемые в муниципальных образованиях.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Рос. Газета. 2020. 16 янв.

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

³ Принятие которых было определено на заседании Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html> (дата обращения 12.01.2021).

В связи с этим необходимо рассмотреть, какие направления развития предусматривают другие нормативно-правовые акты, закрепляющие финансово-правовую политику. Ст. 172 БК РФ наряду с посланием Президента РФ как основу составления проектов бюджета определяет Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (на федеральном уровне полномочия по ее составлению относятся к компетенции Министерства финансов РФ – ст. 165 БК РФ).

До 2017 г. отдельно разрабатывались и утверждались бюджетная политика, налоговая политика и таможенно-тарифная политика, что на практике приводило к несогласованности трех документов между собой, возникновению между ними противоречий, отсутствию единого подхода и времени их составления, затрудняло проведение парламентского контроля. В 2017 г. были внесены изменения в БК РФ¹, в соответствии с которыми утверждаемые основные направления стали едиными – основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации. В Пояснительной записке к закону бюджетная, налоговая и таможенно-тарифная политика названы «инструментами и неразрывными составными частями общей экономической политики страны»². На необходимость таких изменений обращалось внимание и в литературе³. В силу того, что налоги являются основными источниками доходов бюджетов, в т.ч. и местных, представляется логичным совместно разрабатывать и утверждать и бюджетную, и налоговую политику, поскольку их взаимосвязь очевидна.

При этом анализ Основных направлений бюджетной политики и основных направлений налоговой политики как отдельных документов,

¹ Федеральный закон от 28.03.2017 № 48-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2017. 28 мар.

² Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ Кудряшова Е.В. Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 282-283.

принимаемых на федеральном уровне, показывает, что, например, при принятии бюджетной политики учитывались налоговые вопросы, и наоборот¹.

В целом вопросы перераспределения полномочий, разграничения расходных обязательств между региональными и местными уровнями власти являются одними из самых важных направлений, обозначаемых на уровне направлений бюджетной политики, встречаемых практически ежегодно². Таким же вопросом, требующим своего ежегодного решения, является совершенствование межбюджетных отношений с участием муниципальных образований и выделения им межбюджетных трансфертов.

В рамках основных направлений налоговой политики в качестве приоритетных направлений выделялось: совершенствование администрирования местных налогов, предоставление налоговых каникул по местным налогам для отдельных территорий (ТОСЭР и др.), а также налоговых льгот по местным налогам для отдельных категорий граждан и организаций.

Одним из проблемных вопросов реализации основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики, разрабатываемой Министерством финансов РФ, остаются сроки их принятия. Как уже отмечалось, ст. 172 БК РФ устанавливает обязательность учета данных документов как основы для составления проектов бюджетов. При этом сроки, в которые Основные направления должны быть изданы, не обозначены, в отличие от Бюджетного послания Президента РФ, которое направлялось в Федеральное Собрание не позднее марта предшествующего года. Правилами

¹ Например, Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, проводя анализ изменений в распределении доходов между региональными и местными бюджетами, указывают на перераспределение нормативов отчислений по НДФЛ, зачисляемых в местные бюджеты и бюджет субъект РФ в связи с передачей полномочий по дошкольному образованию с местного на региональный уровень.

² См., например: Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов; Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

составления проекта федерального бюджета¹ предусмотрено, что проект Основных направлений представляется Министерством финансов РФ не позднее 10 июня текущего финансового года в Бюджетную комиссию, которая рассматривает их до 15 июня. Затем уже Основные направления направляются до 1 сентября в Бюджетную комиссию, которая согласовывает их до 5 сентября. Таким образом, обозначенные сроки не в полной мере согласуются с планированием показателей, а также проведением своевременной финансово-правовой политики, поскольку Основные направления должны все же предшествовать составлению проекта бюджета, а не приниматься вместе с ним.

Следует отметить, что действовавший ранее порядок составления проекта федерального бюджета устанавливал иные сроки для принятия Основных направлений, что позволяло утвердить их раньше, чем начнется составление проекта бюджета. Так, Бюджетная комиссия должна была до 15 декабря года, предшествующего текущему финансовому году, рассмотреть и согласовать проект основных направлений бюджетной политики, а Правительство РФ должно было одобрить: основные направления налоговой и таможенно-тарифной политики до 15 февраля текущего финансового года, а основные направления бюджетной политики – до 15 апреля².

Даты размещения на сайте Министерства финансов РФ Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики³

¹ Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 (с изм. и доп. от 29.05.2020 № 790) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 14, ст. 1976; СЗ РФ. 2020. № 23, ст. 3654.

² Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 (с изм. и доп. от 03.12.2014 № 1298) «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» // СЗ РФ. 2008. № 4, ст. 263; СЗ РФ. 2014. № 50, ст. 7087. Документ утратил силу.

³ Официальный сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol/ Далее ОННП, ОНБП, ОНБНТПП

показывают, что данные документы принимаются и размещаются на сайте все в более поздние даты, а могут и вообще не размещаться¹. Можно сделать вывод, что несвоевременная или неполная публикация Основных направлений на сайте Министерства финансов РФ противоречит принципам открытости и прозрачности бюджета, о которых неоднократно упоминалось в самих Основных направлениях. При этом следует отметить, что региональная и муниципальная политика в области бюджета и налогов основывается на финансово-правовой политике, принимаемой на федеральном уровне. В некоторых регионах Основные направления принимаются раньше документов федерального уровня².

Представляется целесообразным вернуться к принятию Основных направлений в более ранние сроки и с обязательным размещением их на сайте Министерства финансов РФ. Установление более ранних сроков для принятия Основных направлений федерального уровня обусловлено также тем, что регионы и муниципальные образования не всегда успевают учитывать в своих документах те задачи, которые ставятся федеральными органами власти, что следует из анализа региональных и муниципальных Основных направлений бюджетной и налоговой политики.

Особый интерес для исследования представляют Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. Помимо традиционных проблем финансово-правовой политики в отношении муниципалитетов, таких как совершенствование межбюджетных отношений (в том числе расширение бюджетных полномочий муниципальных районов (городских округов с внутригородским делением) и выделение межбюджетных трансфертов, создание условий для повышения доходной части местных бюджетов, можно выделить несколько общих направлений, которые касаются всех трех

¹ При этом данные документы не подлежат обязательной публикации.

² См., например: Указ Главы ЧР от 01.07.2019 № 89 «Об основных направлениях бюджетной политики Чувашской Республики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Вести Чувашии. 2019. № 25.

уровней власти: 1) повышение затрат на развитие цифровой экономики; 2) реализация национальных проектов, которая проводится с учетом включения в них механизмов координации с регионами и муниципальными образованиями, а также предопределяет корректировку межбюджетных отношений¹; 3) внедрение системы управления налоговыми расходами (выпадающими доходами бюджета, обусловленными налоговыми льготами). Также следует выделить такие важные направления финансово-правовой политики в отношении муниципалитетов, как совершенствование контроля за использованием бюджетных средств, в том числе муниципального финансового контроля, введение «горизонтальных» субсидий и ряда других.

На 2020 г. были обозначены такие направления бюджетной и налоговой политики муниципалитетов, как оценка налоговых расходов муниципальных образований, совершенствование межбюджетных отношений, в т.ч. установление сроков заключения соглашений на предоставление межбюджетных трансфертов, повышение качества бюджетного планирования и финансовой дисциплины². Следует отметить необходимость перераспределения доходов между бюджетами в связи с отменой ЕНВД, а также необходимость внесения изменений в бюджетное и налоговое законодательство в связи с введением муниципальных округов.

Меры налоговой и бюджетной политики были скорректированы в 2020 г. в связи с пандемией коронавируса, в условиях которой потребовалось принятие срочных мер финансовой поддержки отдельных отраслей

¹ В связи с этим на региональном и муниципальном уровне уже можно встретить положения, касающиеся участия регионов и муниципальных образований в реализации национальных проектов. Например, в Архангельске одним из направлений бюджетной и налоговой политики на 2020 год обозначено выполнение планов мероприятий «дорожных карт» по реализации национальных проектов. См.: Постановление Главы муниципального образования «Город Архангельск» от 13.06.2019 №800 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципального образования «Город Архангельск» на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный информационный интернет-портал муниципального образования «Город Архангельск» <http://www.arhcity.ru>, 14.06.2019.

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

экономики, а также изменение бюджетного и налогового законодательства в части введения дополнительных налоговых льгот, перераспределения доходов и расходов между бюджетами.

На 2021 г. в отношении муниципальных образований предусмотрены как меры, связанные с преодолением последствий пандемии (например, расширение случаев внесения изменений в сводную бюджетную роспись местного бюджета без внесения изменений в решение о бюджете), так и меры, направленные на совершенствование финансово-правового статуса муниципальных образований в целом (дальнейшее развитие инициативного бюджетирования, введения «горизонтальных субсидий», повышение предсказуемости предоставления целевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ и др.)¹.

На региональном уровне принимаются свои основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации (которые являются обязательными для составления бюджета в силу ст. 172 БК РФ). Приниматься они могут как в форме единого документа², так и по отдельности³. Также на региональном уровне могут приниматься основные направления долговой политики. Анализ нормативно-правовых актов регионального уровня показывает, что в регионах бюджетная и налоговая политика, направленная на развитие муниципалитетов, ставит примерно

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² См., например: Постановление Правительства Республики Калмыкия от 01.10.2018 № 286 «Об основных направлениях бюджетной политики, налоговой и долговой политики Республики Калмыкия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 11 окт.

³ См., например: Постановление Правительства Нижегородской области от 21.09.2016 № 642 «Об утверждении Основных направлений бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», Постановление Правительства Мурманской области от 15.10.2018 №464-ПП (ред. от 08.02.2019) «Об основных направлениях бюджетной политики Мурманской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов», Постановление Правительства Республики Алтай от 23.08.2016 №257 «Об Основных направлениях налоговой политики Республики Алтай на 2017-2019 годы» и др.

одинаковые задачи, что только подтверждает общие проблемы муниципальных образований в финансовой сфере.

Так, например, в бюджетной сфере одним из основных направлений бюджетной политики муниципалитетов, устанавливаемой на региональном уровне, является совершенствование межбюджетных отношений, в том числе: совершенствование механизма предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам¹. Необходимость установления справедливых межбюджетных отношений с целью расширения прав муниципальных образований в части местных налогов, наличия экономически обоснованной налоговой политики перераспределения доходов в пользу региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований достаточно давно заявляется одной из задач финансово-правовой политики субъектов РФ².

Поскольку совершенствование межбюджетных отношений, а также развитие системы межбюджетных трансфертов, предоставляемых муниципалитетам, являются одними из самых главных направлений реализации бюджетно-правовой политики, представляется целесообразным не просто обозначать это направление, но и предлагать конкретные мероприятия по их его реализации³.

¹ Постановление Кабинета Министров РА от 17.10.2018 № 221 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Адыгея на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2018. 22 окт.

² Постановление Правительства Москвы от 13.07.1999 № 614 «О прогнозе социально-экономического развития Москвы и основных направлениях бюджетной, налоговой и тарифной политики на 2000 год» // Вестник Мэрии Москвы», № 17, сентябрь, 1999. Утратил силу в связи с изданием постановления Правительства Москвы от 21.05.2002 №382-ПП.

³ См., например: Постановление Правительства Республики Алтай от 14.08.2018 № 257 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2018. № 157(163), с. 205. Постановление Правительства Республики Алтай от 18.08.2017 № 207 «Об Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2018 - 2020 годы» // Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>, 2017. 22 авг.

Таким образом, направления развития межбюджетных отношений с участием муниципальных образований могут корректироваться ежегодно в зависимости от наиболее приоритетных направлений, которые ставит перед собой регион. Постановка четких и полных задач позволяет при проведении мониторинга четко определить, были ли выполнены поставленные задачи и где их необходимо скорректировать. В связи с этим целесообразно в региональные основные направления бюджетной политики включать проведение мониторинга (например, в Республике Ингушетия предусмотрено проведение мониторинга соблюдения условий соглашений, заключенных муниципальными образованиями, предусматривающих показатели социально-экономического развития и оздоровления муниципальных финансов¹).

Другими направлениями бюджетной политики называют повышение прозрачности (открытости) местных бюджетов², возможность предоставления «горизонтальных» субсидий между местными бюджетами³.

На региональном уровне ставятся задачи по повышению доходов местных бюджетов как в рамках бюджетной политики, так и в рамках налоговой политики. Например, такие направления налоговой политики, как: оптимизация имущества, находящегося в муниципальной собственности, обеспечение учета, находящегося в муниципальной собственности, выявление незарегистрированных объектов недвижимости и земельных

¹ Распоряжение Правительства РИ от 15.10.2018 № 680-р «Об одобрении Основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Ингушетия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² Постановление Правительства Республики Алтай от 14.08.2018 №257 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов // СПС КонсультантПлюс. Распоряжение Правительства РИ от 15.10.2018 №680-р «Об одобрении Основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Ингушетия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ Постановление Правительства Республики Алтай от 20.08.2019 №224 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>, 2019. 23 авг.

участков и постановки на налоговый учет, легализация трудовых отношений, поддержка и развитие предпринимательства¹, повышение эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий², все направлены на повышение налоговых и неналоговых доходов, поступающих в бюджеты муниципальных образований. Вместе с тем нельзя признать удачной общую формулировку направления бюджетной политики как «обеспечение стабильных условий формирования доходов местных бюджетов»³, поскольку не раскрываются конкретные меры по обеспечению таких условий.

Каждое из отдельных направлений, представленных выше, может более подробно описываться с целью его реализации. При этом положительно следует оценить проведение анализа сложившейся ситуации и потенциала решения задачи⁴. Переход всех субъектов РФ с 1 января 2020 года на исчисление налога на имущество физических лиц по кадастровой стоимости, предопределяет внимание региональных органов власти в рамках проведения налоговой политики к установлению установление представительными органами муниципальных образований экономически обоснованных налоговых ставок по налогу на имущество физических лиц⁵.

¹ Постановление Кабинета Министров РА от 17.10.2018 №221 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Адыгея на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2018. 22 окт.

² Постановление Правительства Республики Калмыкия от 01.10.2018 №286 «Об основных направлениях бюджетной политики, налоговой и долговой политики Республики Калмыкия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 11 окт.

³ Постановление Кабинета Министров РА от 25.09.2017 №168 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Адыгея на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» // Официальный Интернет-сайт исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея <http://www.adygheya.ru>, 2017. 25 сент.

⁴ Например, Основные направления бюджетной и налоговой политики Республики Коми на 2019 год подробно приводят пример работы проведения сплошной инвентаризации неучтенных объектов.

⁵ Распоряжение Правительства РИ от 15.10.2018 № 680-р «Об одобрении Основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Ингушетия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В целом основными направлениями, способствующими повышению финансового обеспечения муниципальных образований, а также эффективному выстраиванию финансовых отношений с субъектами РФ, можно назвать: обеспечение сбалансированности местных бюджетов; стимулирование муниципальных образований к увеличению собственной доходной базы; укрепление финансовой дисциплины; повышение эффективности использованию межбюджетных трансфертов; укрупнение муниципальных образований; вовлечение граждан в процесс принятия решений о распределении муниципальных финансов.

В зависимости от специфики региона налоговая политика субъекта РФ может быть направлена на отдельные задачи, характерные только для этого региона. Например, в Ставропольском крае одной из задач налоговой политики, которая ставится перед органами местного самоуправления, является проведение работы по информированию через средства массовой информации о взимании курортного сбора на территории городов-курортов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск¹, что обусловлено введением на этих территориях с 1 мая 2018 г. курортного сбора².

С точки зрения юридической техники, а также содержательной части региональные Основные направления бюджетной и налоговой политики не всегда следует признавать удачными, поскольку в некоторых случаях они не отражают подробно потребности развития финансово-правовой политики региона, а содержат только краткие задачи, определяемые органами власти, не всегда даже раскрывая, что конкретно должно быть сделано для их

¹ Распоряжение Правительства Ставропольского края от 29.08.2018 № 353-рп «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики Ставропольского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 29.07.2017 №214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2017. 30 июля.

достижения¹. Так, например, Основные направления бюджетной политики Чувашской Республики на 2020 г. и на плановый период 2012 и 2022 гг. состоят всего из трех страниц².

Муниципальный уровень осуществления финансово-правовой политики является наиболее значимым, поскольку само муниципальное образование, основываясь на направлениях федерального и регионального уровней, тем не менее может отразить специфику, связанную с собственными проблемами финансово-правового обеспечения, максимально учесть особенности территории (например, курортные территории, территории с особым экономическим статусом, моногорода и пр.), поставить те задачи, которые наиболее актуальны для развития в конкретный момент. В то же время анализ Основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципальных образований свидетельствует, что муниципалитеты не всегда видят в этом целесообразность. В отдельных муниципальных образованиях к составлению таких документов подходят формально, обозначая только общие вопросы, без детализации финансово-правовых проблем, стоящих перед органами местного самоуправления и обозначения конкретных шагов по их разрешению. Например, Основные направления бюджетной и налоговой политики города Ижевска на 2019 г.³ состоят всего из четырех страниц, Основные направления бюджетной и налоговой политики города Чебоксары на 2019 г.⁴ – из трех страниц.

¹ В литературе также обращается внимание на отсутствие единства в разработке и утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики См.: Васильева Н. В. О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Академический юрид. журнал. 2008. № 2. С. 23.

² Указ Главы ЧР от 01.07.2019 №89 «Об основных направлениях бюджетной политики Чувашской Республики на 2020 год и на плановый период 2012 и 2022 годов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

³ Постановление Администрации г. Ижевска от 29.10.2018 №637 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципального образования «Город Ижевск» на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление администрации г. Чебоксары ЧР от 01.08.2018 №1395 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс».

В качестве положительного примера следует привести Основные направления бюджетной и налоговой политики в Перми, поскольку в документе представлен не только серьезный анализ текущего финансового состояния муниципального образования, но и подробный перечень мер, необходимых для достижения поставленных задач. Так, например, в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики города Перми на 2019–2021 гг.¹ не просто поставлена задача по повышению неналоговых доходов местного бюджета, а расписаны конкретные меры по каждому из неналоговых доходов, по которым возможно повышение собираемости².

В некоторых случаях обозначенные направления работы носят слишком общий характер, не содержат конкретных мероприятий по выполнению поставленных задач, что вызывает сложности и в последующем контроле за их выполнением³. Не ясно, как будут реализованы данные направления, например, какие конкретно органы местного самоуправления должны проводить работу по снижению налоговых недоимок и с кем взаимодействовать по данному вопросу, какие меры противодействия по уклонению от уплаты налогов будут приниматься.

Таким образом, вместо общих формулировок, например, «рост налоговых и неналоговых доходов бюджета»⁴, целесообразно устанавливать конкретные предложения по конкретным задачам, например: «В целях

¹ Постановление Администрации г. Перми от 16.10.2018 № 728 «Об утверждении Основных направлений бюджетной и налоговой политики города Перми на 2019-2021 годы» // Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. 2018. 19 окт

² Это соотносится с предлагаемыми в литературе направлениями бюджетной деятельности на местном уровне с целью увеличения объема доходов местных бюджетов. См.: *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 10.

³ Например: Постановление администрации муниципального района «Калганский район» от 06.12.2018 №749 «Об утверждении основных направления налоговой политики и формирование доходов бюджета муниципального района «Калганский район» на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов» // Официальный портал Забайкальского края <http://зabayкальскийкрай.рф>, 2018. 7 дек.

⁴ Постановление администрации г. Чебоксары ЧР от 01.08.2018 № 1395 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2018. 8 авг.

увеличения налогооблагаемой базы по налогу планируется проведение работы по установлению (определению) характеристик земельных участков (неоднозначный вид разрешенного использования, отсутствие категории или вида разрешенного использования), позволяющих установить кадастровую стоимость земельных участков в случаях, когда она не установлена и, соответственно, не исчисляется налог»¹.

Отдельно следует рассмотреть долговую правовую политику, реализуемую в отношении муниципальных образований. Исследованию долговой политики государства уделяется большое внимание в литературе, среди основных разработчиков теории которой является Е.В. Покачалова². Государственная правовая долговая политика имеет важное значение, поскольку прошедшие в России финансово-экономические кризисы показывают, что в такие периоды должны приниматься меры по недопущению «банкротства» публично-правовых образований³. И хотя банкротство государства и его территориальных образований в нашем государстве не предусмотрено, фактически нестабильная финансово-экономическая ситуация может приводить к проблемам с погашением государственного и муниципального долга. На уровне муниципальных образований эта проблема стоит достаточно остро в силу отсутствия

¹ Постановление Администрации г. Перми от 16.10.2018 № 728 «Об утверждении Основных направлений бюджетной и налоговой политики города Перми на 2019-2021 годы» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² См.: Покачалова Е.В. Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России // Финансовое право. 2005. № 7. С. 19-22; Покачалова Е.В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2005. Т. 2. № 34. С. 17-23; Покачалова Е.В. Долговая финансово-правовая политика как основа для повышения эффективности финансово-правового регулирования в сфере публичного долга и развития финансового права как отрасли права и отрасли законодательства // Право, наука, образование: традиции и перспективы: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской государственной юридической академии (в рамках VII Саратовских правовых чтений, 29-30 сентября 2016 г.) / [редкол.: Е.В. Вавилин (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2016 и др.

³ Покачалова Е.В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2005. Т. 2. № 34. С. 19.

достаточных собственных финансовых ресурсов, вынуждающих муниципалитеты постоянно обращаться к заемным источникам.

Профессор Е.В. Покачалова дает следующие определение долговой финансово-правовой политики РФ: «это планомерная деятельность уполномоченных государственных и муниципальных органов представительной и исполнительной власти по формированию действенного механизма финансово-правового регулирования публичных долговых обязательств, возникающих из государственных (муниципальных) заимствований, гарантий по обязательствам третьих лиц и других видов долговых обязательств, предусмотренных БК РФ и осуществляемая в целях достижения сбалансированности бюджетной системы, выполнения иных задач и функций публично-правовых образований, а также обеспечения благоприятных условий и достойного уровня жизни каждого человека и гражданина»¹. Такая долговая политика осуществляется на уровне каждого муниципального образования. При этом, поскольку нормативно закрепляются различные цели использования долговых обязательств в зависимости от территориального уровня, цели муниципальной долговой политики имеют свои особенности.

На федеральном уровне Министерством финансов РФ утверждаются Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на три года². В то же время вопросов долговых обязательств муниципальных образований данные программные документы не затрагивают.

¹ Покачалова Е.В. Долговая финансово-правовая политика как основа для повышения эффективности финансово-правового регулирования в сфере публичного долга и развития финансового права как отрасли права и отрасли законодательства // Право, наука, образование: традиции и перспективы: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской государственной юридической академии (в рамках VII Саратовских правовых чтений, 29-30 сентября 2016 г.) / [редкол.: Е.В. Вавилин (отв. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2016. С. 146.

² Например: Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013-2015 гг.; Основные направления государственной долговой политики на 2017-2019 годы. См.: [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/policy/

Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г. отмечает, что «Основные направления государственной долговой политики субъекта Российской Федерации должны рассматриваться как стратегический документ регионального уровня»¹. А Министерство финансов РФ утвердило Рекомендации по проведению субъектами Российской Федерации ответственной заемной / долговой политики².

Анализ Основных направлений долговой политики субъектов РФ показывает, что в основном на региональном уровне вопросы осуществления долговой политики на муниципальном уровне не являются предметом их интереса³. Однако можно встретить и исключения. Например, одним из основных мероприятий долговой политики Республики Ингушетия является мониторинг муниципального долга⁴.

Можно сделать вывод, что на региональном уровне вопросы муниципальной долговой политики, как правило, не регулируются. В связи с этим представляют интерес муниципальные правовые акты, устанавливающие основные направления долговой политики муниципального образования. Ст. 107.1 БК РФ⁵, устанавливая правила

¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II), ст. 219.

² Документ опубликован не был [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 01.11.2019 № 764 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс. Распоряжение Правительства Республики Алтай от 11.10.2017 № 554-р «Об Основных направлениях долговой политики Республики Алтай на 2018-2020 годы» // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс. Постановление Правительства РБ от 24.12.2019 № 764 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Республики Башкортостан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 2019. 25 дек.

⁴ Распоряжение Правительства РД от 26.12.2019 № 399-р «Об утверждении основных направлений долговой политики Республики Дагестан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru>, 2019. 27 дек.

⁵ введена Федеральным законом от 02.08.2019 № 278-ФЗ.

оценки долговой устойчивости муниципального образования, определяет требования к Основным направлениям долговой политики муниципальных образований. Следует отметить, что не все Основные направления долговой политики муниципальных образований опубликованы в открытых источниках, что делает затруднительным их анализ.

Как правило, целью долговой политики является эффективное управление муниципальным долгом муниципального образования, а задачами: снижение уровня долговой нагрузки, структуры муниципального долга и расходов на его обслуживание; обеспечение минимально возможной стоимости обслуживания муниципального долга¹. Задачи могут быть обозначены более подробно².

Анализ муниципальных правовых актов показывает, что долговая финансово-правовая политика представляет собой деятельность муниципальных органов по формированию действенного механизма финансово-правового регулирования в сфере муниципального долга, ее цели (приоритеты) обуславливаются закрепленными в нормативно-правовых актах целями использования муниципальных долговых обязательств. В отношении долговой финансово-правовой политики в целом Е.В. Покачалова указывает также необходимость учета принципов внутренней и внешней политики государства³. Применительно к долговой политике муниципальных образований представляется в первую очередь руководствоваться принципами внутренней политики.

Помимо рассмотрения бюджетной, налоговой и долговой политики муниципальных образований, возникает вопрос, можно ли назвать денежно-

¹ См., например: Постановление Брянской городской администрации от 20.11.2019 № 3775-п «Об утверждении основных направлений долговой политики города Брянска на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Брянск, № 49д, 29.11.2019.

² См., например: Постановление администрации города Белгорода от 13.09.2019 № 159 «Об утверждении основных направлений долговой политики городского округа «Город Белгород» на 2019 год и на плановый период 2020-2021 годов» // Наш Белгород, 2019. 20 сент.

³ Покачалова Е.В. Долговая финансово-правовая политика как основа для повышения эффективности финансово-правового регулирования в сфере публичного долга и развития финансового права как отрасли права и отрасли законодательства // Указ. соч.. С.145.

кредитную политику как одну из основ, на которой строится финансовая деятельность муниципальных образований.

Например, Л.Л. Арзуманова, определяя денежно-кредитную политику как составную часть финансовой политики, говорит о правовом регулировании в этой сфере не только специализированных органов государственной власти, но и органов местного самоуправления. При этом речь идет о «формировании, распределении (перераспределении), использовании и контроле за использованием национальной и иностранной валюты»¹. Входят ли в полномочия муниципалитетов названные действия, а также создаются ли для этого специализированные органы местного самоуправления, автор не уточняет. Предмет права денежного обращения Л.Л. Арзуманова также определяет как общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления².

Денежно-кредитная политика РФ, утверждаемая Банком России³, не содержит каких-либо специальных норм применительно к финансовой деятельности муниципальных образований. Соглашаясь с тем, что на достижение основной цели финансовой политики будут влиять конкретные задачи, возложенные на органы государственной власти и органы местного самоуправления⁴, следует предположить, что в отношении денежно-кредитной политики последние будут лишь выполнять предписания и возложенные на них задачи федерального уровня, не участвуя самостоятельно в выработке денежно-кредитной политики.

¹ Арзуманова Л.Л. Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 147.

² Там же. С. 170.

³ Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 год и период 2020 и 2021 годов, утв. Банком России // Вестник Банка России. 2018. 14 дек.

⁴ Покачалова Е.В. Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2005. Т. 2. № 34. С.22.

Проведенный в параграфе анализ основных направлений финансово-правовой политики, осуществляемой на федеральном, региональном и местном уровнях в отношении муниципальных образований, позволил прийти к выводу, что при осуществлении финансово-правовой политики необходимо соблюдать баланс между публичными интересами всего государства (в широком смысле, включая муниципальные образования) и публичными интересами отдельного муниципального образования.

Определено, что, исходя из структуры финансовой деятельности муниципальных образований, финансово-правовая политика в отношении них будет складываться в рамках бюджетной политики, налоговой политики и долговой политики.

Проведенный анализ Бюджетных посланий Президента РФ, действовавших в период с 2000-го по 2013 г., показал, что заложенная в них бюджетная политика сыграла важную роль в становлении финансовой основы местного самоуправления, однако до конца не смогла решить проблемы их финансового обеспечения. Разрабатываемые в настоящее время Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. показывают значимость вопросов местного самоуправления в России, развитие которого невозможно без соответствующей финансовой основы, что должно быть в обязательном порядке отражено в Основах государственной политики, в связи с чем в проект Основ предлагается включить раздел, посвященный финансовому обеспечению развития местного самоуправления в Российской Федерации, представленный в приложении к диссертационному исследованию.

Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 г. должны быть основаны в том числе на реализуемой в России финансово-правовой политике, представленной в Основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики, иных программных документах стратегического характера,

национальных проектах, и учесть лучшие действующие налоговые и бюджетные практики, реализуемые в муниципальных образованиях.

Современная финансово-правовая политика в отношении муниципальных образований, реализуемая в настоящее время, может быть разделена на два блока:

– финансово-правовая политика, направленная на совершенствование финансово-правового статуса муниципальных образований (совершенствование межбюджетных отношений (в том числе расширение бюджетных полномочий отдельных муниципальных образований) и выделение межбюджетных трансфертов; создание условий для повышения доходной части местных бюджетов; совершенствование контроля за использованием бюджетных средств, в том числе муниципального финансового контроля; введение «горизонтальных» субсидий);

– финансово-правовая политика, направленная на совершенствование финансовой деятельности публично-правовых образований всех трех уровней власти в целом (повышение затрат на развитие цифровой экономики; реализация национальных проектов; внедрение системы управления налоговыми расходами (выпадающими доходами бюджета, обусловленными налоговыми льготами).

Анализ региональных и муниципальных нормативно-правовых актов, утверждающих основные направления бюджетной, налоговой, долговой политики субъектов РФ и муниципальных образований, показывает, что эффективная реализация финансово-правовой политики муниципальных образований предполагает включение в соответствующие правовые акты таких элементов, как цели, задачи и принципы финансово-правовой политики, а также определение круга основных мероприятий, направленных на ее реализацию.

2.3. Принципы финансового права и их роль в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований

Любое финансово-правовое исследование основывается на принципах финансового права, исходя из того, что принципы права являются «исходными, определяющими идеями, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права»¹, а принципы финансового права – основу функционирования и развития финансового права².

В науке финансового права традиционно особое внимание уделяется исследованию принципов финансового права как в целом, так и применительно к отдельным подотраслям и институтам финансового права³.

Применительно к финансовой деятельности муниципальных образований также проводятся исследования, и отдельные авторы предлагают свое видение данной категории⁴. В литературе отдельно выделяют принципы, на которых базируется система межбюджетных

¹ Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е доп. М., 2005. С. 148.

² Беликов Е.Г. О понятии принципов финансового права как ориентира социального развития российского государства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5 (106). С. 166-171.

³ См.: Беликов Е.Г. Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 11-15; Болтинова О.В. К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810-815; Покачалова Е.В. Принцип соблюдения публичных интересов как базовый принцип функционирования публичных финансов // Вопросы экономики и права. 2008. № 5. С. 3-6; Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001. 453 с.; Пилипенко, А.А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 26 с.; Смирнов Д.А. Принципы современного российского налогового права: монография; под ред. Н.И. Химичевой. М., 2009. 312 с.; Химичева Н.И. Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4-6; Химичева Н.И. Принцип экономического стимулирования как инструмент современной финансово-правовой политики в России // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права: сб. науч. ст. по итогам межвуз. науч.-практ. конф. (18 апреля 2008 г.). Саратов, Издательство Саратовского государственного социально-экономического университета, 2008. С. 130-133 и др.

⁴ См.: Уксусов В.В. Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 10.

отношений на уровне местного самоуправления¹, принципы правового регулирования бюджетных отношений муниципальных образований в сфере формирования доходов местных бюджетов² и ряд других. Специфические принципы, на основе которых муниципальные образования реализуют свои конкретные финансовые полномочия, также могут обогатить общую теорию принципов финансовой деятельности муниципальных образований.

Базируясь на основе принципов финансового права, разработанных саратовской научной школой финансового права³, дополняя и расширяя их исходя из современных проблем и отношений в финансово-правовом регулировании, можно предложить следующие принципы финансовой деятельности муниципальных образований:

– принцип приоритетности общих публичных задач в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, сочетающихся с интересами самого муниципального образования и его жителей;

– принцип федерализма и гарантированности предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций;

– принцип самостоятельности в осуществлении муниципальными образованиями финансовой деятельности;

– принцип экономического стимулирования финансовой деятельности муниципальных образований;

– принцип финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями;

¹ См.: *Беседина, А.С.* Финансово-правовое регулирование системы межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

² *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 8.

³ *Финансовое право: учебник [Текст] / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова.* 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 45-51.

- принцип прозрачности (открытости) финансовой деятельности муниципальных образований;
- принцип участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований;
- принцип законности в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований;
- принцип плановости при осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований.

Следует отметить, что представленные принципы наиболее эффективно будут реализовываться в единой системе. Так, например, в области финансового обеспечения местного самоуправления решаются одновременно несколько задач – как по установлению баланса государственных и местных интересов, так и задача повышения заинтересованности органов местного самоуправления в экономическом развитии своих территорий¹. Судебная практика часто оперирует понятием «принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям»², что предполагает установление государством соответствующих гарантий предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций. Например, если муниципальному образованию передается государственное имущество, должны быть учтены финансово-экономические интересы муниципалитета, а в случае недостаточности средств на содержание передаваемого имущества, рассмотрен вопрос о финансовой поддержке местного бюджета³.

¹ См.: Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. М.: Национальный институт бизнеса, 2003. С. 352, 354.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2; Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 864-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 2.

Принцип федерализма и гарантированности предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций, сочетаясь с принципом самостоятельности в осуществлении муниципальными образованиями финансовой деятельности, находит дальнейшее отражение в принципе экономического стимулирования финансовой деятельности муниципальных образований. Еще в середине 20 века профессор Н.И. Химичева обосновывала, что самым эффективным методом бюджетного регулирования является «процентное отчисление от доходных источников бюджетов вышестоящего уровня, поскольку он основан на материальной заинтересованности органов местного самоуправления и способствует развитию активности и инициативе на местах»¹. Эту же мысль поддерживают и другие авторы².

Экономическое стимулирование финансовой деятельности муниципальных образований в настоящее время используется не только в традиционных финансовых правоотношениях с участием муниципальных образований, но и при развитии современных информационных технологий³, без которых в настоящее время невозможно себе представить эффективное осуществление финансовой деятельности любого публично-правового образования, в том числе муниципального образования. В связи с этим

¹ См.: Химичева Н.И. Бюджетные права областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. М., 1966. С. 46-48.

² Вершило Т.А. Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений / Т.А.Вершило ; ред. Н.И. Химичева. Москва : Российская академия правосудия, 2010. 184 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=142824> (дата обращения: 31.01.2021).

³ См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики / К.Т. Анисина, Б.Г. Бадмаев, И.В. Бит-Шабо и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. 320 с.; Омелехина Н.В. Цифровизация как фактор трансформации финансовых правоотношений // Финансовое право. 2020. № 9. С. 12-17; Разгильдиева М.Б., Зенин А.В. Перспективы цифровизации исчисления и уплаты земельного налога // Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (23 мая 2019 г.) : в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. С. 52-59.

представляет интерес развитие принципа финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями.

Необходимость скорейшего внедрения электронного документооборота для развития цифровой экономики предполагает выделение соответствующих финансовых ресурсов для этого¹. Для частных субъектов финансово-правовых отношений могут быть использованы различные стимулы, например, налогово-правовые – для внедрения и использования цифровых технологий². Вопрос внедрения цифровых технологий для муниципальных образований стоит особенно остро, поскольку, как правило, они не имеют собственных финансовых ресурсов для расходования на эту сферу. Таким образом, для муниципалитетов могут быть использованы как прямые выплаты из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, направленные на внедрение данных технологий органами местного самоуправления (в виде межбюджетных трансфертов, направляемых целевым образом конкретному муниципальному образованию), так и финансово-правовые стимулы, когда объем выделяемых бюджетных средств из вышестоящего бюджета повышается в зависимости от сроков внедрения технологий, установки конкретных программ, а также охвата пользователей, вовлеченных и используемых необходимые технологии. Чем быстрее будут внедрены цифровые технологии на уровне местного самоуправления, тем более эффективно будет осуществляться управление на всех уровнях власти,

¹ В литературе отмечается необходимость установления режима максимальной поддержки, в том числе финансовой, для развития технологий. См.: *Селюков А.Д.* Цифровая экономика как объект финансово-правового обеспечения в Российской Федерации (концептуальные аспекты) // *Финансовое право.* 2018. № 10. С. 19-24 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: *Беликов Е.Г.* Влияние использования цифровых технологий участниками налоговых отношений на содержание их правосубъектности // *Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой.* Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. С. 34; *Копина А.А.* Специальные и льготные налоговые режимы как способы существенного стимулирования цифровых инноваций // *Финансовое право.* 2020. № 9. С. 25-30 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

взаимодействие ветвей власти между собой, что приведет к более эффективному решению задач в интересах населения муниципальных образований, как это предусмотрено п. 3 ст. 132 Конституции РФ.

Еще одним перспективным направлением финансовой поддержки может стать привлечение денежных средств частных субъектов путем заключения муниципальным образованием соглашений в рамках муниципально-частного партнерства (далее – МЧП), концессионных и инвестиционных соглашений.

Развитие цифровых технологий при реализации муниципальными образованиями своих финансовых полномочий, в свою очередь, способствует развитию участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований¹, а также принципу прозрачности (открытости) их финансовой деятельности².

Особенности реализации принципов финансовой деятельности муниципальных образований будут рассмотрены в дальнейшем в работе с учетом особенностей осуществления отдельных финансовых полномочий муниципальными образованиями при реализации своего финансово-правового статуса.

Вместе с тем представляется необходимым рассмотреть принцип приоритетности общих публичных задач в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, сочетающихся с интересами самого муниципального образования и его жителей, поскольку данный принцип является основополагающим для иных принципов финансовой деятельности муниципальных образований.

¹ Автором отводится важная роль реализации принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, в связи с чем он будет рассмотрен в отдельном параграфе.

² См.: Рыбакова С.В., Савина А.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 38-46 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Данный принцип неразрывно связан с категорией «публичный интерес», которая упоминается как в определении финансовой деятельности государства и муниципальных образований, так и в раскрытии иных финансово-правовых категорий. При этом в финансово-правовых исследованиях можно встретить не только «публичный интерес», но также и интересы общества и государства и др. Так, К.С. Бельский определяет финансовую деятельность государства через использование денежных средств в интересах общества и государства¹. Е.В. Покачалова отмечает, что публичный интерес лежит в основе такой категории, как публичные финансы². О.В. Болтинова интересы общества упоминает применительно к повышению эффективности формирования и расходования бюджетных средств как основной задаче правового обеспечения бюджетного процесса³.

По словарю Ожегова интерес представляет собой «особое внимание к чему-либо», а во множественном числе – «нужды, потребности»⁴. Наиболее полно исследование категории «публичный интерес» проведено Ю.А. Тихомировым, по мнению которого «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»⁵.

На необходимость соблюдения баланса частных и публичных интересов неоднократно обращал внимание в своих решениях Конституционный Суд РФ, в частности на «возможные ограничения права

¹ Финансовое право: учебник для бакалавров / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани. 3-е изд. М.: Проспект, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Покачалова Е.В. Принцип соблюдения публичных интересов как базовый принцип функционирования публичных финансов // Вопросы экономики и права. 2008. № 5. С. 3-6.

³ Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М.: ИТИ Технологии; Издание 4-е, доп., 2006.

⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 54.

собственности в целях защиты публичных интересов»¹. Могут встречаться и особые формулировки публичного и частного интереса. Так, Конституционный Суд РФ по делу об обжаловании кадастровой стоимости муниципальным образованием выделяет «фискально-бюджетный интерес» (без указания его субъекта, следует предложить, что таким субъектом будет публично-правовое образование) и «экономический интерес налогоплательщиков», возлагая при этом на государство обязанность по обеспечению разумного соотношения названных интересов².

Интересную точку зрения о разграничении публичного и частного интереса высказывает Г.Ф. Ручкина применительно к введению специального налогового режима для самозанятых лиц. По мнению автора, введению налога на профессиональный доход послужил публичный интерес государства, изыскивающего новые источники налоговых доходов, а целью принятия закона является не забота об интересах самозанятых, а исключительно фискальный интерес государства³.

В литературе отмечаются следующие признаки публичного интереса: «Публичный интерес соответствует потребностям, целям всего общества или значительной его части... носитель интереса не персонифицирован, им может быть гражданин, группа граждан, общество в целом, государство»⁴. Как справедливо отмечает Н.И. Землянская, «использование средств бюджетов на... внутренние и внешние функции государства в целом, его территориальных подразделений, муниципальных образований осуществляется не ради публично-правового образования, а в целях

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.01.2018 № 1-П // СЗ РФ. 2018. № 4, ст. 685.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2016 № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 6.

³ Ручкина Г.Ф. Новые специальные налоговые режимы в законодательстве Российской Федерации как реализация публичных интересов государства // *Налоги*. 2019. № 1. С. 28-33.

⁴ Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 13.

удовлетворения социальных и экономических интересов всего общества и отдельных его социальных групп»¹. Автор, говоря о невозможности противопоставления интересов общества и государства, отмечает, что «в идеальном представлении их интересы должны практически совпадать, однако в реальности общественные интересы несколько шире интересов государства»². Сложный характер публичного финансово-правового интереса, по мнению Н.И. Землянкой, заключается в наличии потребностей, носителями которых являются общество, государство, социальная группа³.

А.А. Нечай выделяет три разновидности публичного интереса (государственный, территориальный, социальный общественный интерес) и связывает его с возникновением публичного отношения⁴. Схожую точку зрения высказывает О.С. Высоцкая, которая отмечает, что «публичный интерес включает в себя не только исключительно государственный интерес, носителем которого является государство в лице системы соответствующих органов, но и другие виды интересов, в том числе общественный и территориальный (местный)»⁵.

В связи с этим в рамках публичного интереса можно выделить отдельно категорию «интересы местного населения», которая закреплена на международном уровне⁶. Именно в интересах местного населения и осуществляется местное самоуправление в целом. Понятие «местное самоуправление», закрепленное федеральным законом № 131-ФЗ, вслед за Европейской хартией определяет местное самоуправление через категорию «интересы населения». Как отмечалось выше, понятие «население» закон не

¹ Землянская Н.И., Первышов Е.А. Публичные расходы и публичный интерес: детерминизм правовых понятий // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 174.

² Там же. С. 173.

³ Землянская Н.И. Роль публичного интереса в правовом регулировании расходов государства и муниципальных образований. // Финансовое право и управление. 2014. № 4. С. 264.

⁴ Нечай А.А. Проблемы правового регулирования публичных расходов // Очерки финансово-правовой науки современности: моногр. / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М. Харьков, 2011. С. 295.

⁵ Высоцкая О.С. Финансово-правовое регулирование публичных фондов денежных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.

⁶ Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // [Электронный ресурс]. Доступ из Справ. прав. системы «Гарант».

раскрывает, но очевидно, что интерес этой группы граждан будет не частным, а публичным.

О.Ю. Бакаева отмечает, что публичные интересы могут быть реализованы только сообща: «Часто это потребности, которые объективно не могут быть удовлетворены в индивидуальном порядке»¹. Но даже если предположить, что интерес населения (например, ремонт стадиона в поселке) можно реализовать в индивидуальном порядке (при наличии достаточных финансовых ресурсов), то все равно реализация такого проекта требует официальных согласований с органами власти, а также предполагает использование полученных благ всеми жителями муниципального образования, тем самым превращая частный интерес в публичный.

Интересы местного населения, являясь разновидностью публичного интереса, не тождественны публичным интересам государства, хотя и очень близки им. Как утверждает А.Н. Рыков, «публичный интерес не всегда имеет государственное значение и именно поэтому возникает такой социально-политический феномен, как местное самоуправление», в то же время «публичные интересы государства и местной власти едины»². А.Ю. Ломаев отмечает наличие местного интереса, который «состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания людей на данной территории»³.

Следует выделить особенности публичного интереса на муниципальном уровне, в том числе применительно к осуществлению финансовой деятельности муниципальных образований, понятие которого раскрывалось в первом параграфе настоящей главы.

Когда речь идет о публичном интересе, следует уточнить, о публичном интересе каких именно субъектов идет речь. Например, это могут быть публичные интересы муниципального образования; интересы жителей

¹ Бакаева О.Ю., Погодина Н.А. О соотношении частных и публичных интересов // Журнал российского права. 2011. № 4 (172). С. 47.

² Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №8. С. 31.

³ Ломаев А.Ю. Указ. соч. С. 19.

муниципального образования; публичные интересы части территории, входящей в состав муниципального образования.

Так, например, муниципальная программа города Иванова «Градостроительство и территориальное планирование» отмечает, что «отсутствие документов территориального планирования дает возможность волевым путем вторгаться в сложившуюся среду, пренебрегая публичными интересами муниципального образования»¹.

Применительно к интересам муниципального образования можно встретить упоминание также законных интересов муниципальных образований. Так, Конституционный Суд РФ в деле об оспаривании муниципалитетом кадастровой стоимости земельного участка, который не принадлежит муниципальному образованию, допускает такое оспаривание, указывая на законные интересы данного муниципального образования, в том числе связанные с поступлениями налоговых доходов в местный бюджет².

Реализация социально значимых мероприятий, осуществляемых в интересах жителей муниципального образования, дает возможность передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности городского округа Восход Московской области³, в безвозмездное пользование, а это значит, что городской бюджет может не дополучить неналоговые доходы в виде сдачи этого имущества в аренду. Для учета потребностей и интересов жителей муниципального образования создаются общественные палаты

¹ Например, См.: Постановление Администрации г. Иванова от 13.11.2018 №1481 (ред. от 24.07.2020) «Об утверждении муниципальной программы города Иванова «Градостроительство и территориальное планирование» // Официальный сайт Администрации города Иванова <http://www.ivgoradm.ru>, 14.11.2018.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2016 № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2016. 8 июля.

³ См.: Решение Совета депутатов городского округа Восход МО от 11.04.2019 №5/23 «Об утверждении Положения о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа Восход Московской области» // Наша газета, 2019. 20 мая.

муниципальных образований, которые являются, в том числе, инструментом общественного финансового контроля на муниципальном уровне¹.

Интерес представляет принцип, на основе которого осуществляется местное самоуправление в городе Москве, а именно: реализация интересов жителей муниципального образования с учетом интересов других жителей города Москвы². Особенность организации местного самоуправления в городах федерального значения, которая, например, в Москве строится «исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства, сочетания интересов жителей города Москвы и жителей муниципального образования»³, предопределяет особенности финансово-правового статуса муниципальных образований – внутригородских территорий городов федерального значения, что будет показано в главе 5 настоящего исследования.

Следует отметить, что укрупнение муниципальных образований неизбежно усилит вопрос о реализации публичных интересов не всего муниципального образования, а только его части, например, поселка, входящего в состав городского или муниципального округа. В связи с этим представляется целесообразным учитывать интересы жителей части территории муниципального образования, например, при реализации инициативного бюджетирования, проведении референдума по введению средств самообложения не во всем муниципальном образовании, а только в его части, реализация инициативных проектов на части территории муниципального образования и т.д.

Одним из факторов, свидетельствующих о необходимости включения населения в число субъектов бюджетного процесса, является их интерес в решении финансовых вопросов на муниципальном уровне. При

¹ См.: *Миронова С.М.* Роль общественных палат муниципальных образований в проведении общественного финансового контроля // *Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля: сб. науч. ст. по матер. XII междунар. науч.-практ. конф. (2 июля 2019 г.)*. Саратов: Саратовский источник, 2019. С. 156-160.

² Закон г. Москвы от 06.11.2002 №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // *Вестник Мэра и Правительства Москвы*. 2002. №55, декабрь.

³ Там же.

регулировании финансовых отношений на муниципальном уровне приоритет публичных интересов будет означать, что в первую очередь будут учитываться интересы жителей конкретного муниципального образования. В этом случае важным является правильное соотношение публичных интересов, например, с точки зрения расходования средств местных бюджетов в целом, с интересами конкретных групп населения, например, жителей отдаленного поселка при решении вопроса о финансировании маршрута городских перевозок¹. Так, в Чите при установлении, изменении, отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок учитывается принцип приоритета публичных интересов над частными².

Исходя из этого, возникает вопрос, присутствует ли публичный интерес в тех ситуациях, когда граждане участвуют в бюджетном процессе, или они реализуют лишь свой частный интерес? Несмотря на то что граждане, участвуя в тех или иных формах в финансовой деятельности стремятся реализовать свой частный интерес, в целом представляется, они реализуют публичный интерес населения – жителей конкретного муниципального образования, поскольку отдельный индивид не живет в отрыве от своих соседей и, стремясь к финансовому обеспечению своих нужд как жителя (например, при строительстве детской площадки, ремонту дороги, благоустройству двора), будет способствовать и удовлетворению интересов всех жителей данной территории.

Вовлечение граждан в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований через различные формы (инициативное бюджетирование, публичные слушания, средства самообложения граждан и др.), позволяет удовлетворять потребности жителей, проживающих на

¹ См.: Многодетные семьи Волгограда требуют от чиновников вернуть трамвай № 1 // [Электронный ресурс]. URL: https://novostivolgograda.ru/print?site_path=%2Fnews%2Fsociety%2F08-07-2020%2Fmnogodetnye-semi-volgograda-trebuyut-ot-chinovnikov-vernut-tramvay-1 (дата обращения 10.07.2020).

² Решение Думы городского округа «Город Чита» от 22.03.2018 №27 «О принятии Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории городского округа «Город Чита» // Официальный сайт Думы городского округа «Город Чита» <http://www.gorduma.chita.ru>, 26.03.2018.

конкретной территории, а также влияет на более эффективное осуществление расходов бюджетов, в том числе через механизмы общественного контроля за их осуществлением.

Сочетание публичных интересов государства в целом и публичных интересов муниципального образования особенно видно на примере реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования. По данным Министерства финансов РФ, органы местного самоуправления принимают участие в 12 национальных проектах (более всего расходы муниципалитетов представлены в таких национальных проектах, как: «Жилье и городская среда» – 72,1%; «Культура» – 55,0%; «Экология» – 46,4%; «Образование» – 42,5%). Общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов в 2019 г. составил 431,7 млрд. рублей. При этом практически треть региональных проектов реализуется органами местного самоуправления¹. Таким образом, муниципальные образования, с одной стороны, реализуют публичные интересы государства в целом, а с другой стороны, интересы своих жителей, которые являются благоприобретателями реализованных проектов, в первую очередь, проектов по благоустройству территорий.

В результате исследования роли принципов финансового права в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований можно признать обоснованными следующие выводы.

Финансовая деятельность муниципальных образований базируется на системе следующих принципов, вытекающих из общих принципов финансового права: принцип приоритетности общих публичных задач в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных

¹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 08.06.2020).

образований, сочетающихся с интересами самого муниципального образования и его жителей; принцип федерализма и гарантированности предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций; принцип самостоятельности в осуществлении муниципальными образованиями финансовой деятельности; принцип экономического стимулирования финансовой деятельности муниципальных образований; принцип финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями; принцип прозрачности (открытости) финансовой деятельности муниципальных образований; принцип участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований; принцип законности в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований; принцип плановости при осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований.

Представленные принципы наиболее эффективно будут реализовываться в единой системе. Так, принцип федерализма и гарантированности предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций, сочетаясь с принципом самостоятельности в осуществлении муниципальными образованиями финансовой деятельности, находит дальнейшее отражение в принципе экономического стимулирования финансовой деятельности муниципальных образований.

Реализация принципа финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями предполагает использование различных финансовых инструментов: прямые выплаты из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ; использование финансово-правовых стимулов, когда объем выделяемых муниципальному образованию бюджетных средств из вышестоящего бюджета повышается в зависимости от сроков внедрения технологий, установки конкретных программ и иных показателей; привлечение средств частных субъектов путем заключения

муниципальным образованием соглашений в рамках муниципально-частного партнерства, концессионных и инвестиционных соглашений по внедрению цифровых решений на муниципальном уровне.

Реализацию принципа приоритетности общих публичных задач в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, сочетающихся с интересами самого муниципального образования и его жителей, можно проследить на примере реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования. Муниципальные образования, с одной стороны, реализуют публичные интересы государства в целом, а с другой стороны, интересы своих жителей, которые являются благоприобретателями реализованных проектов, в первую очередь, проектов по благоустройству территорий.

Глава 3. Правовые основы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований

3.1. Принцип участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований: понятие и содержание

В структуре финансово-правового статуса муниципальных образований одним из основополагающих элементов является социальный блок, который выражается во взаимоотношении муниципального образования с населением и гражданами (как членами территориального публичного коллектива). А особенностью финансовой деятельности муниципальных образований является то, что субъектами такой деятельности могут выступать граждане или население муниципального образования.

В настоящее время в России становится необходимым поиск новых правовых инструментов выстраивания финансово-правовых отношений как в области формирования доходов бюджета, так и в сфере расходования публичных денежных фондов. Все чаще можно услышать мнение о необходимости активизации населения в решении тех или иных местных вопросов, повышения гражданской активности в осуществлении общественного контроля за отдельными сферами жизнедеятельности, включая финансово-правовую сферу.

Такие формы участия граждан, как инициативное бюджетирование (во всех их разнообразных проявлениях), активно внедряются во многих субъектах РФ и муниципальных образованиях, становятся предметом основных направлений государственной политики на федеральном уровне. Положения о развитии инициативного бюджетирования были закреплены в 2016 г. в Концепции развития и регулирования инициативного бюджетирования в Российской Федерации и в 2017 г. в Программе развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации в рамках деятельности Открытого правительства РФ. В последующем данные нормы нашли отражение в государственной программе РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», в

соответствии с которой «в целях повышения прозрачности информации в сфере управления общественными финансами, а также обеспечения вовлечения граждан в обсуждение бюджетных решений и осуществление контроля за эффективностью и результативностью их исполнения предусматривается ... содействие созданию условий для реализации практик инициативного бюджетирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹. Показателями выполнения программы установлено количество субъектов РФ, принявших программы (мероприятия) по реализации инициативного бюджетирования на своей территории.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. предусматривают необходимость внедрения и обучения механизмам участия граждан на основе концепции партисипаторного (инициативного) бюджетирования². Закрепление таких задач свидетельствует о системообразующей роли целеполагания в структуре механизма финансово-правового регулирования, что отмечается в литературе³.

Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. называет расширение охвата и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс (инициативного бюджетирования) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях одним из результатов проведенной работы в области повышения открытости бюджетного процесса и предлагает ряд направлений по дальнейшей работе в области инициативного бюджетирования для повышения открытости бюджетного процесса и дальнейшего вовлечения в него институтов

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (с изм. и доп. от 23.03.2021 № 442) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III), ст. 2166; СЗ РФ. 2021. № 13 (ч. II), ст. 2266.

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29.09.2018 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *Tsindeliani I., Selyukov A., Bochkareva E., Mironova S.* Goal setting in the mechanism of public-legal regulation of finance // OPCION Vol. 35 (№ 24) (2019) P. 247-259.

гражданского общества¹. В последнее время «вовлечение населения» выступает как критерий оценки эффективности реализации национальных проектов². Особое внимание уделяется софинансированию гражданами проектов инициативного бюджетирования и увеличению доли расходов местных бюджетов, выделяемых на такие проекты³.

В докладе Министерства финансов РФ об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации⁴ одной из успешных практик по направлению обеспечения участия граждан в бюджетном процессе называются публичные слушания⁵. Министерство финансов РФ включило практики инициативного бюджетирования как рекомендации по увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов⁶. А Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. содержат планы по развитию института инициативного бюджетирования в 2021–2024 гг.

В финансово-правовой литературе к основным общепрофессиональным принципам действующего финансового права относят принцип участия

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах» // СЗ РФ. 2019. № 6, ст. 542.

² См.: *Нарутто С.В., Шугрина Е.С.* Муниципальная демократия: от теории к практике. М.: Юрлитинформ, 2020. 272 с.

³ Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-zasedanie-soveta-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravlenija-30-01-2020.html> (дата обращения 12.01.2021).

⁴ Доклад Министерства финансов РФ об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=113905-doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_byudzhetykh_raskhodov_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii (дата обращения 20.04.2020).

⁵ На ряд проблем при проведении публичных слушаний по местному бюджету обращается внимание в литературе. См.: *Миронова С.М.* Роль публичных слушаний в бюджетном процессе муниципальных образований // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5. С. 173-178.

⁶ См.: Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // СПС КонсультантПлюс. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://www.minfin.ru> по состоянию на 02.11.2018.

граждан РФ в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, а также в осуществлении ее контроля¹, который вытекает из положения Конституции РФ (ст. 32) о праве граждан РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Следует отметить, что в других источниках автор называет данный принцип по-другому: «участие граждан РФ, общественных организаций в контроле финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, организаций и учреждений»².

Н.И. Химичева отмечает разнообразность форм такого участия, выделяя как индивидуальное участие посредством проявления личной инициативы, так и через различные общественные организации. В продолжение раскрытия содержания данного принципа Е.Г. Беликов полагает, что его следует рассматривать не как отраслевой самостоятельный принцип финансового права, а как содержание общеправового принципа демократизма, действующего в финансовом праве и имеющего свое специфическое проявление³.

Вместе с тем в финансово-правовой науке до последнего времени этот принцип практически не получил комплексного исследования⁴, а в

¹ См.: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 49.

² См.: *Химичева Н.И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // *Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой.* М. Харьков, 2011. С. 177.

³ *Беликов Е.Г.* Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2016. №4. С. 11-15.

⁴ Исследование принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований проводится в трудах Мироновой С.М. См.: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. 224 с.; *Миронова С.М.* Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // *Вестник Волгоградской академии МВД России.* 2017. № 1 (40). С. 30-35; *Миронова С.М.* «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // *Вестник Волгоградской академии МВД России.* 2016. № 4. С. 25-30; *Mironova S., Kozlova M.* Participation of citizens in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and other countries // *The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy*

литературе затрагиваются лишь отдельные аспекты его реализации. При этом некоторые авторы вообще не называют принцип участия граждан в финансовой деятельности в числе принципов финансового права¹. Объективно это обусловлено особенностью финансовых правоотношений, которые возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований – деятельности по образованию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, которая осуществляется уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления. Тем самым индивидуальные субъекты (граждане) ограничены определенными формами финансовых правоотношений. Как отмечается в литературе, «их права и обязанности связаны большей частью с налоговыми и другими обязательными платежами, поступающими в государственную или муниципальную казну... граждане могут вступать в финансовые правоотношения в области государственного и банковского кредита, государственного страхования, по поводу самообложения в муниципальных образованиях»². Ряд авторов полагает, что основным признаком правосубъектности граждан в финансовых правоотношениях считается наличие самостоятельного источника дохода³.

Л.Н. Древаль отмечает, что в современный период происходят изменения финансово-правового статуса индивидуальных субъектов – «они становятся активными участниками правоотношений, в связи с чем на их финансовую правосубъектность (право-, дее-, деликтоспособность) влияют как социальные (родство, свойство) и биологические (возраст, психическое

(Conference Proceedings) Petr Mrkývka, Jolanta Gliniecka, Eva Tomášková, Edward Juchniewicz, Tomasz Sowiński, Michal Radvan (eds.). Brno 2018. P. 214-232.

¹ См., например: Финансовое право: учеб. 2-е, изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Тостопятенко. М.: Проспект, 2009. С. 25-27; *Пилипенко А.А.* Принципы финансового права России. Монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 144 с.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 83.

³ См.: Финансовое право: учеб. 2-е, изд., перераб. и доп. / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Тостопятенко. М.: Проспект, 2009. С. 33.

здоровье) предпосылки, так и индивидуализирующие факторы (фамилия, имя, отчество, место жительства)»¹. Активизация граждан как участников финансовых правоотношений определяется спецификой реализации финансовых отношений в современный период, демократизацией общества, формированием правового государства, проявлением принципа федерализма, появлением разных подходов к системе финансового права².

Основываясь на таких критериях, которые присущи принципам финансового права, как: «непротиворечивость Конституции РФ общепризнанным принципам и нормам международного права; подчиненность цели финансового права как отрасли права и вытекающим из нее задачам; установление принципов на государственном или муниципальном уровне и обеспечение их средствами государственной защиты; качественная определенность, т.е. наличие специфического содержания, отличающегося от содержания других принципов; нормативная закреплённость в действующем законодательстве»³, следует сделать вывод, что принцип участия граждан РФ в финансовой деятельности муниципальных образований в полной мере можно отнести к принципам финансового права⁴.

В настоящее время в России используются различные формы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований: публичные слушания по местному бюджету, введение средств самообложения граждан на референдуме или сходе граждан, различные формы инициативного бюджетирования, включая партисипаторное бюджетирование, народный бюджет, программы поддержки местных

¹ Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 282.

² Там же. С. 267.

³ Филипенко А.А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление: автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.

⁴ Более подробно см.: Миронова С.М., Жемчужников А.А. Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 3 (42). С. 15-23.

инициатив¹. Бюджетным законодательством в настоящее время закреплены только средства самообложения граждан (а также дополнительно введенные инициативные платежи граждан), а на подзаконном уровне регулируются вопросы, связанные с выделением из бюджетов различного уровня средств на проекты инициативного бюджетирования. При этом расширение практик участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, происходящее активно в последнее время, требует регулирования части данных вопросов и финансовым законодательством.

Таким образом, представляется необходимым раскрытие особенностей участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Особую реализацию данный принцип получает при осуществлении финансовой деятельности на уровне местного самоуправления, которое максимально приближено к населению, а жители муниципального образования могут влиять на принятие решений местными органами власти.

Рассмотрим особенности реализации принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. Как уже отмечалось выше, данный принцип базируется на положении ст. 32 Конституции РФ о праве граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Конституция РФ также закрепляет возможность участия граждан в осуществлении местного самоуправления – через самостоятельное решение населением вопросов местного значения путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления (ст. 130), определение населением самостоятельно структуры органов местного самоуправления, учет мнения населения соответствующих территорий при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (ст. 131).

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. 224 с.

Даже из приведенных норм Конституции РФ видно, что законодатель использует не однозначные понятия – граждане и население, участие и учет мнения, из чего следует сделать вывод, что данные категории не являются равнозначными и используются по-разному. Нормы иных законодательных актов также не раскрывают содержания этих терминов. Федеральный закон от № 131-ФЗ называет и граждан¹, и население, и народ, при этом первые две категории субъектов выступают как субъекты правоотношений, регулируемых данным законом.

В литературе указывается на разность круга вопросов, которыми наделены население и граждане как субъекты правоотношений в соответствии с законодательством о местном самоуправлении, а в некоторых случаях встречается категория «жители»². При этом и население, и граждане являются основными субъектами местного самоуправления³.

Например, средства самообложения граждан в соответствии с муниципальными правовыми актами вводятся в отношении разных субъектов и не во всех случаях возможно четко установить, в отношении каких именно граждан вводятся такие платежи⁴. Е.С. Шугрина обращает внимание на то, что попытки возложения платежей не только на зарегистрированных по месту проведения референдума, но и тех, кто имеет недвижимость на территории муниципального образования, довольно критично воспринимаются судами⁵. В качестве примера можно привести

¹ При этом к ним относятся не только граждане РФ, но и иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования (абз. 2 п. 1 ст. 3 федерального закона № 131-ФЗ).

² См. подробнее: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 23-24.

³ См.: *Бабичев И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. 336 с.

⁴ *Миронова С.М.* Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия Юриспруденция. 2016. № 1. С. 31-36.

⁵ *Шугрина Е.С.* Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. Выпуск 2 (24). С. 94.

решении Глазовского районного суда Удмуртской Республики от 10.01.2013 г. по делу № 2-2316/2012, в котором указано, что «платежи, введенные в форме самообложения, распространяются также и на каждого жителя, не имеющего регистрации, но имеющего собственность на территории муниципального образования «Дизьминское»¹.

Таким образом, формы участия можно классифицировать по субъектному составу: участие граждан (в первую очередь российских); участие населения (данная категория может быть сужена, например, сельское население); участие жителей; участие гражданского общества; участие иных специальных субъектов (например, правообладателей земельных участков).

Необходимо также отличать **участие** граждан от **учета мнения** граждан, которое активно используется в законодательстве в качестве подтверждения правомочности принятия решений органами местного самоуправления, в том числе по решению финансовых вопросов. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что категории «участие граждан (населения)» и «учет мнения граждан (населения)» зачастую не разделяются и нормативно не определены, несмотря на то что и «учет мнения», и «участие» в некоторых случаях являются обязательными².

Федеральный закон № 131-ФЗ не устанавливает требований к тому, являются ли мнения жителей муниципального образования, полученные в ходе публичных слушаний, обязательными или носят рекомендательный характер. Однако в основном муниципальные образования закрепляют рекомендательный характер для органов местного самоуправления мнения жителей муниципального образования, выявленного в ходе публичных слушаний³. На практике это затрудняет реальное участие граждан в решении

¹ Решение Глазовского районного суда Удмуртской Республики от 10.01.2013 г. по делу № 2-2316/2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 16.07.2020).

² См. более подробно: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018.

³ См., например: Решение Махачкалинского городского Собрания от 19.09.2013 № 23-36 «Об утверждении Положения о порядке проведения публичных слушаний в городском округе «город Махачкала» // Махачкалинские известия. 2013. 27 сент.

местных вопросов, поскольку позволяет органам местного самоуправления не учитывать мнение населения. Более того, как отмечает зав. кафедрой финансового права МГУ М.Ф. Ивлиева¹, в отдельных случаях замечания и предложения граждан не рекомендуются к учету без каких-либо обоснований, что свидетельствует о низкой эффективности данной формы участия граждан. Данная позиция соотносится с общей политикой государства, выраженной Конституционным Судом РФ, который подтвердил, что публичные слушания носят рекомендательный характер².

В регионах участие населения в делах муниципального образования является критерием конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, что предполагает выделение субсидий муниципальным образованиям из бюджета субъектов РФ³.

Рассматривая цифровизацию как особый способ реализации финансовой деятельности публично-правовых образований, следует признать важным и внедрение цифровизации в процессы вовлечения граждан в участие в финансовой деятельности муниципальных образований⁴. Современные технологии позволяют реализовывать участие граждан в решении вопросов местного значения, а также учет мнения граждан с использованием интернет-технологий и электронных ресурсов в различных формах инициативного бюджетирования.

¹ Лекция «Москва-2017: убеждение и принуждение в городских конфликтах» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=xgHudrz4L7E&feature=youtu.be> (дата обращения 05.06.2017).

² Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 2.

³ Например, в республике Башкортостан критериями конкурсного отбора является степень участия населения населенного пункта в определении и решении проблемы, заявленной в проекте. См.: Постановление Правительства РБ от 19.04.2017 № 168 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах» // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. 2017. № 16(562), ст. 553.

⁴ См.: *Омелехина Н.В.* Цифровизация как фактор трансформации финансовых правоотношений // Финансовое право. 2020. № 9. С. 12.

Партисипаторное бюджетирование (далее – ПБ)¹ активно внедряется через Интернет во многих странах мира². Такими площадками могут быть как страницы в социальных сетях, например, Фейсбук, так и специально созданные для этого сайты. Это могут общие группы, например, группа в Фейсбуке «Participatory Budgeting in the UK», предназначенная для распространения знаний и стимулирования дебатов по вопросам инициативного бюджетирования в Великобритании. Группы в Фейсбуке могут дублироваться сайтами – «The PB Network» (<https://pbnetwork.org.uk/>). Группы могут создаваться и для отдельных муниципалитетов и отдельных проектов³.

Анализ таких площадок показывает, что страницы в социальных сетях используются в основном для информационного сопровождения проектов, а сами проекты, их описание, голосование-онлайн размещаются на сайте. Информация и голосование по проектам может размещаться и осуществляться и на страницах, расположенных на официальных сайтах муниципалитетов. Например, в городе Виченца Италии на сайте муниципалитета есть специальный раздел «Partecipazione», в котором размещаются материалы по ПБ⁴.

В России использование инициативного бюджетирования и других форм вовлечения граждан в бюджетный процесс также осуществляется с применением электронных форм взаимодействия и интернет-технологий. В числе регионов, активно развивающих электронные формы участия граждан

¹ англ. Participatory budgeting.

² Например, в Португалии граждане вносят свои предложения в интернете, через веб-сайт www.lisboaparticipa.pt, в Южной Корее - с использованием цифрового портала «Digital Budget and Accounting System» («D-Brain»). См. подробнее: *Миронова С.М.* Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 2 (39). С. 275-280.

³ Например, в Фейсбуке действует группе Participatory Budgeting Victoria, которая реализует проекты города Виктории в США. Группа дублирует сайт City of Victoria Youth Council (<https://cvyc.ca/>), на котором также представлены проекты, проводится онлайн голосование по ним.

⁴ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.comune.vicenza.it/> (дата обращения 10.04.2021).

в проектах инициативного бюджетирования, следует назвать Омскую, Тверскую, Сахалинскую, Оренбургскую области, Удмуртскую Республику, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и ряд других регионов¹. Такие сайты, интернет-порталы, отдельные страницы, посвященные инициативному бюджетированию, важно создавать как на региональном, так и на местном уровне. Представляется необходимым продолжить работу в этом направлении. Расширение таких площадок, с одной стороны, будет способствовать большему вовлечению граждан в инициативное бюджетирование, а с другой – реализации принципа открытости бюджета. Следует отметить, что наряду с бюджетными порталами, которые должны быть доступны населению и предоставлять возможность участия граждан в управлении бюджетным процессом², порталы и интернет-площадки для инициативного бюджетирования призваны выполнять ту же функцию и фактически предназначены для участия граждан в бюджетном процессе на муниципальном уровне, исходя из общей концепции внедрения и использования цифровых технологий как приоритетного направления в развитии бюджетных отношений³.

В связи с этим представляется необходимым в региональных бюджетах предусмотреть средства на создание таких сайтов и поддержание их функционирования. Еще одним вариантом может стать проведение конкурсов, привлечение общественных организаций за счет субсидий и грантовых средств для осуществления данной работы.

Как и за рубежом, в России активно используются социальные сети как площадки для проектов инициативного бюджетирования. Помимо Фейсбука большей популярностью пользуется сеть ВКонтакте, где граждане создают

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Развитие инициативного бюджетирования в умном городе: российский опыт // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2019. № 2. С. 24-28.

² *Болтинова О.В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 810-815.

³ *Вершило Т.А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8. С. 8-11.

группы для информационного сопровождения конкурсов¹. Группы активно используются для сбора средств (денежного участия граждан) и помощи по отдельным видам работ (трудовое участие граждан), необходимых для реализации проектов. Информационное сопровождение через СМИ и соцсети в некоторых регионах является обязательным условием для участия в конкурсе и добавляет к оценке проекта определенное количество баллов, что стимулирует граждан для проведения такой информационной работы.

В российской практике можно встретить и создание отдельных сайтов для голосования по проектам инициативного бюджетирования. Например, в Волгоградской области в 2019-2020 гг. голосование проходило на специальном портале www.budget4me34.ru на платформе блокчейн². С одной стороны, использование блокчейн-технологий для голосований по проектам инициативного бюджетирования следует оценить положительно, поскольку такие технологии позволяют избежать ошибок при подсчете голосов и, самое главное, злоупотреблений с этим связанных. В литературе обращается внимание на необходимость внедрения технологий блокчейн в различные сферы правовой жизни³, в том числе и в финансовую сферу, например, сферу финансового контроля, в бюджетную сферу, государственного и муниципального заказа⁴. В то же время следует учитывать риски таких

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Развитие инициативного бюджетирования в умном городе: российский опыт // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2019. № 2. С. 24-28.

² Практика Волгоградской области по организации конкурса поддержки местных инициатив с использованием технологии блокчейн включена Министерством финансов РФ в число лучших по стране в номинации «Цифровые инновации» [Электронный ресурс]. URL: <https://new.volganet.ru/news/302163/> (дата обращения 28.09.2020). В 2021 году для реализации Программы поддержки местных инициатив Волгоградской области был запущен новый сайт <https://budget4me-34.ru>.

³ *Нагородская В.Б.* Новые технологии (блокчейн / искусственный интеллект) на службе права: научно-методическое пособие / под ред. Л.А. Новоселовой. М.: Проспект, 2019. 128 с.

⁴ Финансовое право в условиях развития цифровой экономики: монография / К.Т. Анисина, Б.Г. Бадмаев, И.В. Бит-Шабо и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019; *Брыкин К.И.* Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов // Финансовое право. 2018. №4. С. 39-42; *Лагутин И.Б., Сусликов В.Н.* Правовое обеспечение блокчейн-технологий (вопросы теории и практики) // Финансовое право. 2018. №1. С. 25-29 и др.

технологий для финансовой безопасности в целом¹. Также обращается внимание на ряд недостатков использования блокчейн-технологий для голосований по проектам инициативного бюджетирования, которые требуют дальнейшего совершенствования указанной процедуры², например, в части разрешения участия в голосовании только тем гражданам, кто проживает в населенном пункте, где реализуются проекты инициативного бюджетирования.

Ограниченный период действия порталов и сайтов для голосования не способствует реализации принципа открытости. В связи с этим следует обеспечить сохранение результатов голосования по проектам инициативного бюджетирования и возможности ознакомления с ними на сайте на протяжении длительного периода, в связи с чем в региональных бюджетах необходимо предусмотреть расходы на поддержание работоспособности сайтов на долговременной основе, так, чтобы у граждан сохранялся доступ к соответствующей информации.

Таким образом, целесообразно создавать порталы инициативного бюджетирования (сайты для голосования) непосредственно на сайтах органов государственной власти субъектов РФ или сайтах органов местного самоуправления. В случае использования иных сайтов необходимо предусматривать в бюджете выделение финансовых средств на поддержание работы таких сайтов с целью возможности обеспечения длительного хранения информации по реализуемым проектам инициативного бюджетирования.

Еще один вопрос, требующий ответа, заключается в определении, являются ли граждане участниками бюджетного процесса, как это указывается в нормативно-правовых актах применительно к проектам

¹ Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. 304 с.

² См.: *Миронова С.М.* Развитие инициативного бюджетирования в умном городе: российский опыт // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Политология и социология. 2019. № 2. С. 27.

инициативного бюджетирования. Например, Г.В. Цветова определяет гражданское участие в бюджетном процессе, как «непрерывное взаимодействие гражданского общества и органов власти, в основе которого лежат переговоры о реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете»¹, но в своих исследованиях в первую очередь раскрывает такое участие через открытость бюджета, которая неразрывно связана с участием граждан в финансовой деятельности, поскольку «способствует созданию предпосылок для повышения контроля за целевым расходованием средств, за качеством принимаемых бюджетных решений и исполнения бюджета, повысит ответственность органов власти на всех уровнях управления»².

Упоминание в отдельных нормативно-правовых актах, в том числе программных документах, о необходимости вовлечения граждан в бюджетный процесс, закрепление обязательного участия граждан как в принятии решений о расходовании средств местных бюджетов, так и софинансировании проектов как условия выделения средств из региональных бюджетов порождает вопрос о возможности исследования данной темы в рамках финансового права и бюджетного процесса.

Однако ни БК РФ, ни бюджетное законодательство субъектов РФ и нормативно-правовые акты муниципальных образований, регулирующие бюджетный процесс, не называют граждан (население) в качестве участников бюджетного процесса. Публичные слушания также вынесены за рамки бюджетного законодательства и регулируются федеральным законом № 131-ФЗ о местном самоуправлении. Единственными закрепленными в настоящее время в БК РФ остаются средства самообложения граждан, а с 2021 г. и инициативные платежи. При этом они выделяются исключительно как неналоговые доходы бюджета и процедурные вопросы их установления (в

¹ Цветова Г. В. Гражданское участие в бюджетном процессе: тенденции и проблемы // European Social Science Journal. 2016. № 1. С. 22.

² Цветова Г. В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: методология, практика и перспективы развития: монография. Хабаровск: ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015. С. 54.

том числе участия в этих процедурах граждан) остаются за рамками бюджетного законодательства. Очевидным является тот факт, что на настоящем этапе развития форм участия граждан в бюджетном процессе еще рано включать граждан как самостоятельных участников бюджетного процесса в бюджетное законодательство. Но перспективы развития данного института позволяют надеяться на возможное включение граждан в число участников бюджетного процесса муниципального уровня в ближайшем будущем, необходимость дальнейшего развития данных институтов и их закрепление в российской правовой системе и исследование в рамках финансового права.

По итогам исследования можно сделать следующие выводы. В структуре финансово-правового статуса муниципальных образований одним из основополагающих элементов является социальный блок, который выражается во взаимоотношении муниципального образования с населением и гражданами (как членами территориального публичного коллектива) путем участия последних в финансовой деятельности муниципальных образований. Такое участие носит разнообразные формы: публичные слушания по местному бюджету, различные формы инициативного бюджетирования, использование средств самообложения граждан и инициативных платежей, осуществление общественного финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Особое внимание, уделяемое на федеральном уровне участию граждан в бюджетном процессе, осуществлению населением общественного контроля за расходованием средств местных бюджетов, предопределяет развитие теоретического исследования принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как одного из основополагающих принципов финансового права.

Примеры российского и зарубежного опыта использования интернет-площадок, сайтов, социальных сетей при применении проектов инициативного бюджетирования показывают значимость современных

технологий, позволяющих гражданам участвовать в финансовой деятельности муниципальных образований. Для более эффективного участия граждан необходимо повсеместное внедрение в деятельность муниципальных образований информационных технологий, с помощью которых граждане смогут взаимодействовать с органами местного самоуправления в финансовых вопросах, осуществлять финансовый контроль, что может быть достигнуто путем реализации принципа финансовой поддержки развития муниципальными образованиями цифровых технологий и будет способствовать повышению (прозрачности) открытости финансовой деятельности муниципальных образований. Обосновывается необходимость выделения в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований финансовых средств, направляемых на создание порталов инициативного бюджетирования, бюджетов для граждан, позволяющих усилить взаимодействие органов местного самоуправления и граждан, наладить обратную связь между ними, что в целом будет способствовать повышению доверия населения к власти и позволит гражданам осуществлять контроль за расходованием средств местных бюджетов.

3.2. Формы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований: особенности нормотворчества и правоприменения

Как уже отмечалось ранее, в настоящее время в России используются различные формы участия граждан в решении вопросов местного значения – инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование, народный бюджет, программы поддержки местных инициатив. Наиболее развитой из них на практике и применяемой дольше всех является программа поддержки местных инициатив (далее – ППМИ), которая начала действовать в России в 2007 г. при поддержке Всемирного банка. В последнее время активно развивается инициативное бюджетирование, с одной стороны, как самостоятельная форма участия граждан в финансовой деятельности, с

другой стороны, как все перечисленные практики, реализующие концепцию непосредственного вовлечения граждан в решение вопросов местного значения и, в частности, в решение о выборе приоритетных направлений расходования части бюджетных средств на муниципальном, региональном или национальном уровне, а также последующий контроль за реализацией этих решений.

Почти во всех случаях используется механизм финансового участия граждан, а также финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов, что предопределяет необходимость рассмотреть все названные практики, определить их особенности применительно к финансово-правовому регулированию данных институтов. Привлечение средств бизнеса и населения на условиях софинансирования муниципальных проектов особенно актуальным является для муниципальных образований самого низового уровня – поселенческого, поскольку в условиях дефицитных федерального и региональных бюджетов финансирование муниципалитетов сокращается, а собственных средств у муниципальных образований недостаточно для решения вопросов местного значения¹. В то же время софинансирование гражданами проектов на муниципальном уровне не должно подменять собой бюджетного финансирования.

Анализ следует начать с наиболее развитой и применяемой дольше всех на практике формой – программой поддержки местных инициатив. Основные публикации, посвященные ППМИ в России, носят прикладной характер, представляют принципы, механизмы, процедуры и методическую базу проведения ППМИ в России, а также содержат примеры реализации конкретных программ поддержки местных инициатив². ППМИ изучается как

¹ В то же время такие практики применяются и в городах, в том числе крупных. А также возможно их применения на территории части муниципального образования.

² См., например: *Хачатрян Г.* Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив / Г. Хачатрян, И. Шульга, С. Гридин, А. Сухова М.: «Алекс», 2016. 88 с.; *Шульга И.* Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования / И.Шульга, А.Сухова. М.: «Алекс», 2016 52 с.

в рамках экономических исследований¹, так и в финансовом праве², поскольку исследование правовой природы финансовой поддержки проектов местных инициатив является перспективным направлением с точки зрения реализации принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований.

В литературе под ППМИ понимается выделение на конкурсной основе субсидий из областного бюджета на реализацию проектов, направленных на благоустройство и ремонт объектов общественной инфраструктуры. Отбор, реализация и контроль реализации проектов – при обязательном участии населения³. В то же время в рамках ППМИ могут быть выделены не только субсидии, но и гранты, данные формы финансовой поддержки будут отличаться друг от друга.

Первым регионом, запустившим ППМИ в 2007 г., стал Ставропольский край. Активное участие также принимали Кировская, Нижегородская и Тверская области, Хабаровский край, Республика Башкортостан, Республика Северная Осетия – Алания и Еврейская автономная область⁴.

При этом на федеральном уровне нормативное закрепление такого института, как ППМИ, появилось только в 2010 г., когда была принята Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года⁵, в которой одним из механизмов

¹ *Цуркан М.В.* Модернизация и развитие общественно-инфраструктурного комплекса региона в контексте Программы поддержки местных инициатив: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2014. 196 с.

² См.: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018; *Миронова С.М.* Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 222-228.

³ *Егоров И.И.* «Как учить местную власть: «школа ППМИ» в Тверской области» // Материалы I Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nifi.ru/ru/nifi-events/archive/799-211015-pb-conf.html> (дата обращения 01.08.2019).

⁴ Там же. С. 6.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р (с изм. и доп. от 24.06.2020 № 917) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-

реализации оптимального сценария развития Северо-Кавказского федерального округа названа поддержка местных инициатив.

Дальнейшее нормативное развитие на федеральном уровне поддержка местных инициатив получила в 2013 г. с принятием федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 год»¹, одной из основных задач которой была закреплена грантовая поддержка местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности. С 1 января 2018 г. нормативное регулирование перешло к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий»)². С 1 января 2020 г. в России началась реализация новой государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»³, которая предлагает новые подходы к реализации проектов. Программа реализуется Министерством сельского хозяйства⁴.

Таким образом, федеральное законодательство предусматривает поддержку местных инициатив только в сельской местности, что отличается от проекта Всемирного банка, который реализуется и в других типах муниципальных образований, например, городских поселениях и городских округах. Особенности реализации ППМИ с участием Всемирного банка, в

Кавказского федерального округа до 2025 года» // СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 5107; СЗ РФ. 2020. № 27, ст. 4206.

¹ Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 (с изм. и доп. от 02.08.2017 № 925) «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2013, №30 (ч. II), ст. 4110; СЗ РФ. 2017. № 33, ст. 5188. В настоящее время утратил силу.

² Постановление Правительства РФ от 13.12.2017 № 1544 (ред. от 06.09.2018) «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» // СЗ РФ. 2017. № 52 (ч. I), ст. 8126; СЗ РФ. 2018. № 38, ст. 5844.

³ Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 (с изм. и доп. от 31.03.2021 № 490) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 23, ст. 2953; СЗ РФ. 2021. № 15 (ч. II), ст. 2564.

⁴ Ведомственная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий, (утв. Минсельхозом России 07.06.2019 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

т.ч. вопросы финансового обеспечения таких проектов, подробно рассмотрены в литературе¹. Востребованность программ поддержки местных инициатив подтверждается практикой, что и предопределяет продолжение работы в данном направлении.

Второй вариант программы поддержки местных инициатив осуществляется на основании вышеобозначенных государственных программ федерального уровня (что в свою очередь требует принятия таких же программ на региональном уровне). Реализация проектов ППМИ возможна за счет грантовой поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности. Гранты предоставляются на реализацию отобранных в конкурсе проектов за счет средств федерального и региональных бюджетов.

Закрепление на федеральном уровне понятия гранта, а также определение основных требований к нему выявили расхождения между федеральными нормами и нормами регионального законодательства. Такие случаи становятся предметом судебных разбирательств². Сравнительный анализ правовых норм федерального и регионального уровней дает основания полагать, что положение регионального законодательства вопреки нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, необоснованно сужает понятие гранта, так как не предусматривает такой субъект получателей средств государственной поддержки, как орган

¹ *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 92-116.

² Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 24.04.2014 по делу №3-8/14 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

территориального общественного самоуправления сельского поселения¹. В литературе отмечается неоднозначность такого решения².

Круг приоритетных направлений, на мероприятия в рамках которых может быть выделена грантовая поддержка, количество проектов местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, получивших грантовую поддержку, исследовали в финансово-правовой литературе³. В то же время изменения правил предоставления финансовой поддержки ППМИ в связи с территориальными трансформациями местного самоуправления (выделение сельских территорий в городских и муниципальных округах) вызывают необходимость дальнейших исследований участия граждан в проектах поддержки местных инициатив.

В связи с тем, что при реализации ППМИ важное значение имеет выделение средств финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов, целесообразно рассмотреть отличительные признаки различных видов субсидий, предоставляемых на поддержку местных инициатив. Финансовая помощь будет иметь различную правовую природу и основываться на разных нормах бюджетного законодательства. Х.В. Пешкова связывает предоставление финансовой помощи с «распределением финансовых ресурсов между общественно-территориальными образованиями с недостаточной бюджетной обеспеченностью в целях покрытия расходов на реализацию публичных задач и функций, поддерживающих благополучное

¹ Определением Верховного Суда РФ от 13.08.2014 №74-АПГ14-6 решение ВС Республики Саха (Якутия) от 24.04.2014 оставлено без изменения. Имеются и другие подобные дела. См.: Определение Верховного суда Республики Карелия от 26.05.2015 № 3-38/2015 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Производство по делу было прекращено в связи с тем, что оспариваемый пункт изложен в новой редакции.

² См.: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 106.

³ Более подробно об этом см.: *Миронова С.М.* Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2017. № 1 (38). С. 222-228.

развитие общества»¹. В случае с субсидиями на поддержку местных инициатив недостаточная бюджетная обеспеченность не является решающим фактором при вынесении решения о выделении средств, поскольку федеральной программой ставятся другие цели, связанные с развитием сельских территорий.

Субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ можно отнести к межбюджетным субсидиям. А.Г. Пауль, обращая внимание на неопределенность прав бюджетов нижестоящего уровня по определению гарантированного объема финансовой помощи, относит межбюджетные субсидии к вторичным (производным) доходам². Позиции о вторичности межбюджетных трансфертов в системе доходов бюджета придерживается и Х.В. Пешкова³.

С точки зрения расходования бюджетных средств субсидии относят к самостоятельной форме расходов бюджета, «предоставляемой одним публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию в целях софинансирования расходных обязательств получателя субсидии»⁴. Е.А. Бочкарева разграничивает межбюджетные субсидии «в зависимости от вида софинансируемого мероприятия»⁵. Исходя из этой классификации субсидию на поддержку местных инициатив можно отнести к субсидии на развитие определенной территории, что является мерой стимулирования для субъектов РФ. Это подтверждается функциональной связью: «субсидия – стимулирование»⁶. Субсидии являются важным механизмом для развития муниципалитетов не только в России, но и в мире.

¹ См.: Пешкова Х.В. Современное законодательство об условиях предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2006. № 1. С. 236.

² Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С. 5, 13.

³ Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция): дис... д-ра юрид. наук н. М., 2014. С. 357-358.

⁴ Ильин А.В. Расходы бюджета в конституционном государстве: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Спб., 2016. С. 39.

⁵ Бочкарева Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 173.

⁶ Там же.

Например, в США большая часть местных властей проводят экономическую политику с использованием механизма субсидирования¹.

Выделение грантов в форме субсидий из бюджетов субъектов РФ будет иметь отличия в зависимости от того, выделяется ли такой грант органу местного самоуправления или органу территориального самоуправления. В литературе обращается внимание, что достаточно часто используемая – грантовая форма финансовой поддержки не нашла должного закрепления в БК РФ². БК РФ лишь предусматривает возможность предоставления грантов в форме субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 78 БК РФ), а также некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями (ст. 78.1 БК РФ).

А.В. Ильин выделяет несколько форм субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями. Субсидию на поддержку местных инициатив можно отнести к формам поддержки социально-значимой деятельности некоммерческих организаций³.

Таким образом, правовая природа субсидии, предоставляемой органу местного самоуправления, остается не определенной. Формы финансовой поддержки, выделяемые на проекты инициативного бюджетирования, как в целом, так и в рамках ППМИ (субсидии, гранты), не всегда соответствуют тем формам межбюджетных трансфертов, которые закреплены БК РФ, что предопределяет необходимость корректировки бюджетного законодательства. На это обращали внимание и парламентарии⁴. Совет

¹ См.: *Лагутин И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 183.

² *Васянина Е.Л.* Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 44.

³ *Ильин А.В.* Расходы бюджета в конституционном государстве: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Спб., 2016. С. 33.

⁴ Стенограмма совещания Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» 18

Федерации отмечает необходимость продолжить работу по консолидации субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, и в случае экономии бюджетных средств направить их на финансовую поддержку субъектов Российской Федерации, в том числе на реализацию программ поддержки местных инициатив¹.

Таким образом, программы поддержки местных инициатив, реализуемые на сельских территориях, позволяют выживать муниципальным образованиям низового уровня – сельским поселениям за счет привлечения внешних ресурсов в виде субсидий и грантов.

Наряду с программами поддержки местных инициатив к формам участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований следует отнести «народный бюджет», имеющий ряд особенностей, на которые обращается внимание в литературе². Впервые проект «народный бюджет» был реализован в 2007 г. в Красноярском крае³. Опыт Красноярского края получил широкое развитие в 2011 г., когда проект «народный бюджет» был запущен перед выборами в Государственную Думу РФ⁴. В литературе справедливо отмечается, что в таком виде «народный бюджет» мало имел общего с другими формами взаимодействия власти и граждан, такими как: инициативное бюджетирование, партисипаторное бюджетирование и др., в большей степени представляя собой общественные

июля 2018 года // [Электронный ресурс]. URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/94339/ (дата обращения 16.01.2020).

¹ Постановление СФ ФС РФ от 30.03.2016 № 137-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // СЗ РФ. 2016. № 14, ст. 1939.

² См. подробнее: *Миронова С.М.* «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 4. С. 25-30.

³ Граждане, пришедшие на выборы, смогли внести предложения о том, на какие направления в первую очередь следует направить деньги муниципальных бюджетов.

⁴ Гальченко В. Формировать региональные и муниципальные бюджеты может каждый // Официальный сайт Единой России. 21 июля 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://er.ru/news/56022/> (дата обращения 22.07.2016).

обсуждения проектов бюджетов (так называемые нулевое чтение бюджета) и указы избирателей своим депутатам (или будущим депутатам)¹.

Очевидно, что само название «народный бюджет» имеет привлекательность для граждан именно в силу своей приближенности к населению, понимания его сопричастности к делам государства. Такой термин более доступен для понимания, чем «инициативное бюджетирование», и уж тем более – чем незнакомое российскому гражданину «партисипаторное бюджетирование»².

Проект «народный бюджет» получил официальную реализацию лишь в ряде регионов – в республиках Коми³ и Якутия⁴, Вологодской⁵, Кировской⁶, Омской⁷, Оренбургской⁸, Тульской⁹ областях. Наиболее распространение

¹ См.: *Миронова С.М.* «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 4. С. 25-30.

² Этим, например, объясняется тот факт, что, разрабатывая законопроект об инициативном бюджетировании в Пермском крае, депутат Законодательного Собрания Пермского края Алексей Бурнашов презентовал данный проект именно как «народный бюджет», более доступный для понимания гражданам. См.: Сайт депутата Законодательного Собрания Пермского края Алексей Бурнашов [Электронный ресурс]. URL: <http://aburnashov.ru/zakonoproekty/proekty/narodnyj-byudzhet1> (дата обращения 22.07.2016).

³ Указ Главы РК от 13.05.2016 № 66 «О проекте «Народный бюджет» в Республике Коми» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2016. 18 мая.

⁴ Постановление Окружной администрации г. Якутска от 01.09.2016 № 223п «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городском округе «город Якутск» // Эхо столицы, 2016. 2 сент.

⁵ Постановление Администрации Вологодского муниципального района от 30.05.2014 № 271 «Об утверждении Положения о составлении и размещении документа (информационного ресурса) «Народный бюджет» // Официальный вестник. 2014. 24 июня.

⁶ Постановление Правительства Кировской области от 15.03.2018 № 122-П «О реализации проекта «Народный бюджет» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2018. 21 марта.

⁷ Постановление Правительства Омской области от 26.03.2014 № 50-п (с изм. и доп. от 10.12.2019 № 410-п) «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Омской области» // Омский вестник. 2014. 28 марта; Омский вестник. 2019. 20 дек.

⁸ Постановление Администрации города Бузулука Оренбургской области от 18.04.2016 № 869-п «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городе Бузулуке» [Электронный ресурс] // Правовой Интернет-портал Бузулука, <http://www.БУЗУЛУК-ПРАВО.РФ>, 2016. 19 апр.

⁹ Постановление правительства Тульской области от 29.11.2019 № 578 «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Тульской области»

проект получил в Тульской области, где он действует в ряде муниципальных образований уже на протяжении нескольких лет.

Содержание понятия «народный бюджет», как правило, не закреплено нормативно, а устанавливается лишь отдельными региональными и местными нормативно-правовыми актами¹, которые вкладывают различное значение в содержание народного бюджета, понимая под ним, в одном случае мероприятия и процедуры, а в другом – финансовые средства, а то и просто документ (информационный ресурс)². Анализ региональных нормативно-правовых актов свидетельствует о том, что нормативно-правовое регулирование проекта «народный бюджет» осуществляется, как правило, на уровне исполнительных органов субъекта РФ (муниципального образования).

В связи с тем, что большая часть денежных средств выделяется из регионального бюджета, важное значение приобретает контроль за эффективным использованием этих средств, а также оценка результативности их использования. Это может быть сделано как в рамках общих положений, предусмотренных нормативно-правовым актом о выделении субсидий, грантов на реализацию проекта «народный бюджет», так и путем использования специальных инструментов, в том числе создания специальных комиссий. Например, в Вологодской области действовала комиссия по оценке результативности использования субсидий на реализацию проекта «Народный бюджет»³.

[Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 3 дек.

¹ См., например: Постановление Правительства Омской области от 26.03.2014 № 50-п (с изм. и доп. от 10.12.2019 № 410-п) «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Омской области». Такое же определение дается и в Постановлении Администрации города Бузулука Оренбургской области от 18.04.2016 № 869-п «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городе Бузулуке».

² См. подробнее: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 137-158.

³ Постановление Губернатора Вологодской области от 30.12.2015 № 924 «О комиссии по оценке результативности использования субсидий на реализацию проекта «Народный

Анализ региональной практики реализации проекта «народный бюджет» позволяет сделать вывод, что в разных регионах этот проект имеет существенные отличия и реализуется по-разному¹. Отличительными критериями выступают: субъекты, реализующие проект (субъект РФ или муниципальное образование); субъекты, имеющие право на участие в проекте (муниципальные образования различных видов или граждане); формы финансовых средств, направляемые на реализацию проекта (субсидии, гранты); возможность или обязательность софинансирования или полное финансирование за счет средств регионального или местного бюджета; установление процедур реализации проекта; определение направлений реализации проекта (в некоторых случаях такие направления четко определены нормативно, в других случаях нет); установление форм контроля за реализацией проекта, а также осуществлением финансирования.

С одной стороны, отсутствие четких критериев позволяет субъектам РФ и муниципальным образованиям самостоятельно определять особенности проекта «народный бюджет», характерные именно для их местности. С другой стороны, необходимо обобщение лучших практик, особенно если они используются на протяжении нескольких лет с целью использования этого опыта другими регионами России. Таким образом, в настоящее время возникает необходимость использования всего накопленного опыта регионов по реализации проекта «народный бюджет» с целью выработки рекомендаций по их использованию другими субъектами РФ. Особенно это актуально с целью привлечения как можно большего количества граждан к принятию решений о распределении бюджетных средств, вовлечения населения в бюджетный процесс на уровне муниципалитетов.

Наиболее активно развивающейся формой участия граждан в настоящее время является инициативное бюджетирование, которое

бюджет» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2016, 4 янв. В настоящее время утратил силу.

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 4. С. 25-30.

фактически стало объединять все практики участия граждан в принятии решений по финансированию инициативных проектов на муниципальном уровне.

В России исследования инициативного бюджетирования и его различных форм начали проводиться в рамках экономической и финансовой науки. В настоящее время можно выделить ряд ученых, работы которых направлены на изучение рассматриваемых явлений. Большой вклад в развитие исследований инициативного бюджетирования в России вносят специалисты Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, созданного в 2015 г¹.

Инициативному бюджетированию посвящены работы и А.С. Чулкова², М.В. Цуркан³ и др. В юридической науке появляются отдельные работы, посвященные инициативному бюджетированию, преимущественно по муниципальному⁴ или финансовому праву⁵. Следует признать, что в рамках

¹ См., например: *Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А.* Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 117-122; *Вагин В.В., Шаповалова Н.А.* Инициативное бюджетирование как инструмент финансирования территориального общественного самоуправления // Экономическая наука современной России. 2019. № 3 (86). С. 77-90. и др. Впоследствии появились совместные работы с учеными-правоведами. См.: *Вагин В.В., Шугрина Е.С.* Роль инициативного бюджетирования в формировании экосистемы гражданского участия в государственном и муниципальном управлении // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 2. С. 9-24.

² *Чулков А.С.* Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Финансы и кредит. 2016. № 8. С. 10-21.

³ См.: *Цуркан М.В.* Нормативно-правовое регулирование реализации механизмов партисипаторного бюджетирования // Журнал юридических исследований. 2018. Т. 3. № 3. С. 44-49. *Она же* Анализ региональных практик инициативного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 3 (37). С. 119-132 и др.

⁴ См.: *Шугрина Е.С.* Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. Выпуск 2 (24); *Филиппова Н. А.* Инициативное бюджетирование как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: региональные стратегии // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. Выпуск 2 (24).

⁵ См.: *Миронова С.М.* Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 1 (40). С. 30-35. *Миронова С.М.* Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования //

финансового права эта тема только начинает быть объектом внимания правоведов.

В 2016 г. был принят первый в России региональный закон об инициативном бюджетировании¹. По состоянию на 1 апреля 2021 г. нормативно-правовое регулирование инициативного бюджетирования на региональном уровне существенно расширено: соответствующие законы субъектов РФ приняты в Московской, Кемеровской, Самарской областях, Ставропольском крае, а также в республике Крым². Принимаются нормативные акты и на уровне региональных правительств³. В отдельных регионах, где еще не приняты законы об инициативном бюджетировании, сами муниципальные образования принимают свои нормативно-правовые акты⁴.

Вестник Сургутского государственного университета. 2019. Выпуск 2 (24). С. 85-90.
Гинзбург Ю.В. Бюджетное законодательство и новые подходы к управлению местными финансами // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 11-14. *Яговкина В.А.* Инициативное бюджетирование в нормативных актах субъектов Российской Федерации // Общественные финансы. 2018. № 36. С. 45-55. *Бехер В.В.* Некоторые размышления о местном бюджете: мониторинг и практика инициативного бюджетирования // Современная научная мысль. 2017. № 4. С. 301-306.

¹ Закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК (с изм. и доп. от 07.12.2020 № 589-ПК) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2016. 7 июня; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 9 дек.

² Закон Московской области от 19.10.2018 № 170/2018-ОЗ (с изм. и доп. от 05.03.2020 № 18/2020-ОЗ) «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области» [Электронный ресурс] // официальный интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 25 окт.; Официальный Интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru>, 2020. 11 мар.; Закон Кемеровской области от 14.11.2018 № 90-ОЗ (с изм. и доп. от 01.11.2020 № 115-ОЗ) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 19 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 6 нояб.; Закон Республики Крым от 29.05.2020 № 77-ЗРК/2020 «Об инициативном бюджетировании в Республике Крым» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 3 июня.

³ См., например: Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 26.10.2018 №337 «О реализации проектов инициативного бюджетирования на территории Чукотского автономного округа» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 31 окт.

⁴ Постановление администрации г. Чебоксары ЧР от 09.02.2018 № 201 (с изм. и доп. от 23.09.2019 № 2305) «О реализации инициативного бюджетирования в городе Чебоксары»

Использование в понятии «инициативное (партисипаторное) бюджетирование» термина «бюджетирование» вызывает необходимость рассмотрения содержания этого термина и определения возможности использования его существенных характеристик для использования в рамках инициативного бюджетирования¹. Понятие «бюджетирование» связано с частными (а именно корпоративными) финансами. В то же время начиная с середины 2000-х годов этот термин получил иное значение, связанное уже с применением в области публичных финансов. Закрепление термина «бюджетирование» в нормативно-правовых актах, а также его связь с бюджетным процессом продолжило развитие в 2004 г. в связи с принятием концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249², и внедрением бюджетирования, ориентированного на результат.

М.Б. Разгильдиева определяет «бюджетирование» как «комплекс нормативно установленных и иных действий, осуществляемых субъектами бюджетного процесса в ходе составления проекта бюджета, исполнения закона о бюджете и контроля за его исполнением и отмечает целесообразность внедрения в материю бюджетного права данного понятия»³.

А.В. Киреева под бюджетированием понимает «направление финансовой деятельности государства и местного самоуправления, связанное

// Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2018. 16 фев.; Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2019. 3 окт.; Решение Липецкого городского Совета депутатов от 16.07.2019 №947 «О Положении о реализации инициативного бюджетирования в городе Липецке» // Липецкая газета, 2019. 24 июля.

¹ Более подробно см. об этом: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 118-124.

² Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 (с изм. и доп. от 06.04.2011 № 320) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2004. № 22, ст. 2180; СЗ РФ. 2015. № 15, ст. 2281. Документ утратил силу 15.04.2015.

³ *Разгильдиева М.Б.* Бюджетирование как категория бюджетного права // Современное финансовое право: федеральные и региональные аспекты: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д.ю.н., профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2009. С. 79.

с управлением бюджетным процессом», «такой способ планирования бюджетных расходов, при котором заранее определяются и формализуются цели, которые должны быть достигнуты в результате расходования бюджетных средств, а также устанавливаются механизмы контроля за их достижением»¹. В финансово-правовой науке бюджетирование исследуется в контексте реализации государственных программ².

Исходя из вышеназванных признаков, можно сделать вывод, что бюджетирование связано с бюджетным процессом, его организацией, управлением как в целом, так и связанным непосредственно с распределением бюджетных расходов. Данное понимание вполне вписывается в определение инициативного бюджетирования как механизма распределения гражданами части бюджетных средств муниципальных образований. С учетом признаков бюджетирования в целом и бюджетирования, ориентированного на результат, можно сделать вывод, что *инициативное бюджетирование выступает такой системой организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, при которой планирование части расходов местного бюджета осуществляется непосредственно населением (частью населения) муниципального образования при обязательной связи таких расходов с достигаемыми результатами, осуществлением контроля соответствия затраченных расходов и полученных экономических и социальных результатов.*

В отсутствие общего федерального регулирования вопросов инициативного бюджетирования в России в настоящее время нет единого подхода к практике инициативного бюджетирования. При этом

¹ Киреева А.В. Среднесрочное бюджетное планирование на современном этапе (финансово-правовой аспект): автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 28, 29.

² См., например: Котов В.В. Финансовый контроль как механизм программно-ориентированного бюджетирования: правовые аспекты // Финансовое право. 2012. № 8. С. 9-11; Шохин С.О. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юридический мир. 2014. № 1. С. 51-55 и др.

теоретические модели инициативного (партиципаторного) бюджетирования также отличаются друг от друга¹.

В литературе разграничивают: 1) партиципативное (инициативное) бюджетирование; 2) партиципаторное (партиципаторное) бюджетирование; 3) экстра-бюджетирование². По мнению авторов, партиципативное (инициативное) бюджетирование в России является первой ступенью партиципаторного (партиципаторного) бюджетирования, которое на второй ступени предполагает участие в процессе распределения части бюджетных средств комиссии, состоящей из граждан и представителей органов власти (делиберативная комиссия). Экстра-бюджетирование является частным случаем реализации партиципаторного (партиципаторного) бюджетирования первой или второй ступени, подразумевающим обязательное софинансирование проектов.

Полагаем, что такое разнообразие точек зрения на предмет исследования связано с разнообразием практик участия граждан в бюджетном процессе, применяемых в России (при этом процедуры участия могут несколько отличаться). Как правило, органы власти, реализующие эти практики (на региональном и муниципальном уровнях), не различают такие особенности, а просто называют их наиболее близким им и созвучным понятием, тем более что термин «participatory» (от англ. дословно – «участие») можно перевести с английского и как «партиципаторный», и как «партиципаторный», и как «партиципативный». Вместе с тем в России есть опыт именно партиципаторного бюджетирования, не предполагающего финансового участия граждан, – такие проекты получили реализацию в России с

¹ См.: *Tsurkan M.V., Sotskova S.I., Aksinina O.S., Sukhanova E.I., Shirnaeva S.Y., Lyubarskaya M.A., Tkacheva O.N., Mokronosov A.G.* Influence of the participatory budgeting on the infrastructural development of the territories in the Russian Federation // *International Journal of Environmental and Science Education*. 2016. Т. 11. № 15. С. 7684-7702.

² Там же.

2013 г. проектной группой Европейского университета в Санкт-Петербурге при участии Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив¹.

Необходимо отметить, что применительно к исследованию практик инициативного бюджетирования как формы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований не имеет особого значения форма участия в таких процессах (в бюджетной комиссии или нет, время прохождения процедур), что зачастую становится основанием для выделения особенностей отдельных форм инициативного бюджетирования. С точки зрения финансового права важный аспект заключается в цели участия, а именно определении направления расходования бюджетных средств, а также вопросы распределения бюджетных средств, в т.ч. установление критериев софинансирования граждан расходов при реализации проекта. Именно эти критерии должны быть положены в основу определения инициативного бюджетирования при его финансово-правовом регулировании.

Например, первым нормативно закрепленным в России являлось понятие инициативного бюджетирования, установленное законом Пермского края от 02.06.2016 г. «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае»: «инициативное бюджетирование – форма участия жителей в решении вопросов местного значения посредством определения направлений расходования бюджетных средств»².

Участие граждан в финансировании проектов решается в разных регионах по-разному. Так, в Московской области закон о развитии инициативного бюджетирования³ не регламентирует вопросы, связанные с

¹ Программа развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации в рамках деятельности открытого правительства РФ, Приложение № 3 к протоколу заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 20 декабря 2017 г. № 6.

² Закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае». Исходя из требований по финансированию проектов, инициативное бюджетирование в Пермском крае можно отнести к экстра-бюджетированию, поскольку именно последнее предполагает принцип софинансирования.

³ Закон Московской области от 19.10.2018 № 170/2018-ОЗ «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области».

финансовым участием граждан, только упоминая возможность участников инициативного бюджетирования в софинансировании проектов. В городе Чебоксары так же, как и в Пермском крае, софинансирование участников проектов инициативного бюджетирования является условием конкурсного отбора проектов¹.

Еще одним важным вопросом в реализации инициативного бюджетирования являются источники его финансирования. Например, закон Пермского края предусматривает перечень источников финансирования, к которым наряду со средствами краевого бюджета и местных бюджетов, относятся средства населения, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. При этом как сам закон, так и подзаконные нормативные акты² большое значение уделяют предоставлению субсидий из краевого бюджета.

В Пермском крае также используются средства самообложения граждан и инициативные платежи для софинансирования проектов в рамках инициативного бюджетирования.

Практика показывает, что муниципальным образованиям выгодно привлекать средства населения (юридических лиц и предпринимателей) на условиях софинансирования, поскольку дефицит средств местных бюджетов вынуждает местные власти использовать любые возможности для привлечения средств в местную казну. Привлечение средств населения является в этом случае одним из наиболее благоприятных вариантов, поскольку в рамках инициативного бюджетирования решаются вопросы, в которых заинтересованы жители муниципального образования. Таким

¹ Постановление администрации г. Чебоксары ЧР от 09.02.2018 № 201 «О реализации инициативного бюджетирования в городе Чебоксары».

² Постановление Правительства Пермского края от 10.01.2017 № 6-п (с изм. и доп. от 23.09.2020 № 706-п) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на софинансирование проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае и Порядка проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования краевой конкурсной комиссией инициативного бюджетирования» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2017. 12 янв.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 24 сент.

образом, в условиях оптимизации бюджетных расходов инициативное бюджетирование является инструментом развития территорий.

Несмотря на большое внимание проектам инициативного бюджетирования как на уровне государственных программ, так и в региональном и муниципальном правотворчестве, следует отметить, что пока не сложилось единства мнений о необходимости принятия единого закона об инициативном бюджетировании на федеральном уровне. Как в теории¹, так и в практике² существует мнение об отсутствии необходимости избыточного регулирования на федеральном уровне, по крайней мере необходимости избегания спешки в данном вопросе. Гибкость и изменчивость законодательства являются неперенными условиями успеха, поскольку позволяют адаптировать правовые нормы под конкретные ситуации и возможные проблемы³.

Принятый в июле 2020 г. федеральный закон⁴, обозначенный как закон об инициативном бюджетировании⁵, по факту не объединяет существующие многообразные региональные и муниципальные практики, а предлагает новый механизм участия граждан – в реализации инициативных проектов, а также их финансирование через инициативные платежи. При этом следует прогнозировать развитие региональной и муниципальной нормативной базы,

¹ См.: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 185; Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide. 2014. P. 62.

² Стенограмма совещания Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» 18 июля 2018 года [Электронный ресурс]. URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/94339/ (дата обращения 16.01.2020).

³ См.: *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 187.

⁴ Федеральный закон от 20.07.2020 №236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4762.

⁵ Представляется, что закон об инициативном бюджетировании должен в первую очередь определять рамочные условия инициатив граждан, в противном случае эти инициативы превратятся в обязательное участие, что будет противоречить самому принципу инициативного бюджетирования.

устанавливающей особенности реализации инициативных проектов в муниципальных образованиях, что будет способствовать расширению участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. Следует оценить положительно, что с принятием данного закона сохраняются все ранее действовавшие практики, что позволяет регионам и муниципалитетам выбирать те из них, которые более всего подходят им для решения вопросов местного значения.

Подводя итоги рассмотрения различных практик по участию граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, в том числе программ поддержки местных инициатив, народного бюджета, инициативного бюджетирования, инициативных проектов, можно сделать следующие выводы.

Инициативное бюджетирование можно понимать в широком смысле слова как собирательный термин, обобщающий все возможные практики с участием граждан в распределении средств местных бюджетов. Под *инициативным бюджетированием* предлагается понимать *такую систему организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, при которой планирование части расходов местного бюджета осуществляется непосредственно населением (частью населения) муниципального образования при обязательной связи таких расходов с достигаемыми результатами, осуществлением контроля соответствия затраченных расходов и полученных экономических и социальных результатов.* Инициативное бюджетирование в настоящее время является не только инструментом общественных финансов, но инструментом участия граждан в муниципальном управлении.

В узком смысле инициативное бюджетирование можно определить, как одну из форм участия населения в решении вопросов местного значения посредством реализации проекта инициативного бюджетирования и определения направлений расходования бюджетных средств.

На протяжении длительного периода времени в Российской Федерации складывались различные практики участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований в отдельных субъектах РФ в отсутствие комплексного федерального нормативного регулирования данного вопроса. Это позволило регионам применять те практики, которые более всего были востребованы на конкретной территории с учетом исторических, финансовых и иных особенностей. Установление на федеральном уровне важности использования проектов инициативного бюджетирования, вовлечение населения в бюджетный процесс и принятие им решений о расходовании средств местных бюджетов привело к выделению средств из федерального бюджета на реализацию таких проектов, закреплению на федеральном уровне механизмов финансового стимулирования муниципальных образований к их внедрению в муниципальную практику.

Общими признаками инициативного бюджетирования, характерными в той или иной степени для всех практик, следует назвать: участие граждан в принятии решений о распределении части средств местного бюджета на финансирование проекта, направленного на решение вопросов местного значения; софинансирование гражданами проекта; выделение средств на реализацию проекта из вышестоящего бюджета в форме межбюджетных трансфертов.

В связи с необходимостью увеличения доли расходов местных бюджетов, выделяемых муниципальными образованиями на проекты инициативного бюджетирования, предлагается дополнить ст. 86 БК РФ пунктом 6, в котором закрепить обязанность органов местного самоуправления не менее пяти процентов от расходов местных бюджетов направлять на проекты, определяемые с учетом мнения граждан. Особенности применения данного положения (в том числе установления порядка определения механизма расходования средств) могут быть

определены самими муниципальными образованиями в муниципальных правовых актах.

Выделение финансовой поддержки проектов инициативного бюджетирования из вышестоящих бюджетов повышает интерес муниципальных образований к таким практикам, поскольку позволяет привлечь в местные бюджеты дополнительное финансирование. На практике используются различные формы межбюджетных трансфертов, что предопределяет необходимость дальнейшего исследования механизма финансовой помощи при реализации проектов инициативного бюджетирования как одного из перспективных направлений финансово-правовой науки.

3.3. Финансово-правовая природа и особенности средств самообложения граждан и инициативных платежей как форм участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований

Представленные в предыдущих параграфах данные о реализации проектов инициативного бюджетирования показывают, что важную роль в их реализации играет финансовое участие граждан. До 2020 г. российское законодательство предусматривало ограниченные возможности финансового участия граждан в решении вопросов муниципального образования: средства самообложения граждан, а также добровольные пожертвования¹. Представляется необходимым рассмотреть эти платежи не просто как неналоговые доходы местных бюджетов (которыми они являются с точки зрения бюджетного законодательства²), а как действенный инструмент участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, поскольку, с одной стороны, финансовое участие граждан является дополнительным источником финансирования проектов на уровне

¹ С 1 января 2021 года появилась новая форма – инициативные платежи.

² Данный аспект рассматривается в работах Н.В. Васильевой. См.: *Васильева Н.В.* Совершенствование публичных доходов: системный подход // *Lex russica.* 2017. №2. С. 70-79.

муниципальных образований, а с другой стороны, вовлечение граждан, в том числе и через денежную форму участия, влечет максимальную ответственность населения как за принятие решений по данным проектам, так и последующий общественный финансовый контроль за расходованием средств органами местного самоуправления¹.

Средства самообложения граждан и добровольные пожертвования имеют разную правовую природу. Добровольные пожертвования относятся в соответствии со ст. 41 БК РФ к безвозмездным поступлениям от физических и юридических лиц и, как отмечается в литературе, в структуре бюджетных доходов они занимают незначительное место². В то же время в тех муниципальных образованиях, где не вводятся средства самообложения граждан, часто предусматривается денежное участие граждан в финансировании инициативных проектов. Такие требования установлены как в рамках реализуемых федеральных программ, так и в рамках программ инициативного бюджетирования, принимаемых на региональном и муниципальном уровнях. Например, Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на грантовую поддержку местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности³, в качестве обязательного требования предоставления гранта предусматривают частичное финансовое

¹ См. более подробно: *Миронова С.М.* Инициативные платежи как новый вид доходов местных бюджетов: перспективы введения // *Финансовое право.* 2019. № 5. С. 8-13. *Миронова С.М.* Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования // *Вестник Сургутского государственного университета.* 2019. Выпуск 2 (24). С. 85-90. *Миронова С.М.* Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа // *Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия Юриспруденция.* 2016. № 1. С. 31-36. *Миронова С.М., Жемчужников А.А.* Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований // *Вестник Волгоградской академии МВД России.* 2017. № 3 (42). С. 15-23.

² См.: *Крохина Ю.А.* Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации: Юрайт; Москва; 2008. С. 157.

³ Постановление Правительства РФ от 13.12.2017 № 1544 (с изм. и доп. от 06.09.2018 № 1063) «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» // *СЗ РФ.* 2017. № 52 (ч. I), ст. 8126; *СЗ РФ* 2018. № 38, ст. 5844.

обеспечение проектов за счет денежного вклада граждан и юридических лиц. В субъектах РФ также устанавливаются обязательные требования по финансовому участию граждан и организаций в проектах местных инициатив. Причем такое участие может быть как в денежной форме, так и в трудовой форме, а также в виде предоставления техники, услуг и пр. Денежная форма осуществляется в виде безвозмездных поступлений.

На практике отмечается отсутствие возможности проследить эффективность и целевой характер этих средств у граждан, что обуславливает низкий интерес к такому виду соучастия граждан в решении вопросов местного значения¹.

Средства самообложения граждан БК РФ относят к неналоговым доходам бюджета. Долгое время этот вид платежа был не востребован современной российской практикой, хотя самообложение и имеет давнюю историю, известную еще со времен Екатерины II². В то же время правовая природа данного платежа неоднократно исследовалась в литературе, позиции ученых по вопросу средств самообложения являются различными³. Современное развитие средства самообложения получили именно с развитием инициативного бюджетирования, в рамках которого они стали использоваться как дополнительный источник доходов местных бюджетов, в том числе с целью привлечения финансирования из региональных

¹ Выступление председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Диденко А.Н. на круглом столе «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» 17 декабря 2018 года // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/17222153/> (дата обращения 03.03.2019).

² Кизеветтер А.А. Городовое Положение Екатерины II 1785 г. Опыт исторического комментария. М., 1909.

³ См.: Журавлева О.О. Правовая природа самообложения // Финансовое право. 2012. № 10. С. 2-7. Карасев М. Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах // Финансовое право. 2004. № 4. С. 49-53. Королева М.Н. Эволюция правового регулирования самообложения граждан // Финансовое право. 2011. № 2. С. 23-29.

бюджетов¹. Например, практика отдельных субъектов РФ предусматривает механизм предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из регионального бюджета на решение вопросов местного значения с обязательным привлечением средств самообложения. В Кировской области такая пропорция составляет 40/60, во Владимирской области – 50/50, в Татарстане – в пропорции 20/80 (что предполагает 4 рубля из республиканского бюджета на каждый рубль от граждан)².

По данным ЦИК РФ за период с 2014–2020 гг. местные референдумы о введении средств самообложения граждан были проведены более четырех тысяч раз³. Чаще всего референдумы проводятся в таких субъектах РФ, как Республика Татарстан, Республика Мордовия, Кировская область, Пермский край⁴.

Следует отметить, что проведение референдумов о введении средств самообложения граждан стало носить более подготовленный характер, например, это выражается в определении конкретной суммы, которую необходимо собрать и направить на вопросы местного значения. И если раньше вопрос, который выносился на местный референдум, чаще всего содержал только размер платежа, а также общее направление расходование денежных средств (например, «1. «Согласны ли Вы на введение самообложения граждан на 2019 год в сумме 200 (двести) рублей с каждого постоянно проживающего, достигшего 18-летнего возраста жителя Афанасьевского городского поселения, на мероприятия по благоустройству

¹ См.: *Миронова С.М.* Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа и практика применения // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия Юриспруденция. 2016. № 1. С. 31-36.

² Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях. М., 2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения 12.01.2020).

³ В 2017 году были внесены изменения в ст. 56 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которыми средства самообложения в отдельных случаях могут быть введены на сходах граждан.

⁴ Сайт Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vybery.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 01.10.2020 г.).

пгт Афанасьево?»¹). Теперь в некоторых случаях можно встретить подробное описание, на что будут направлены средства, а также точную стоимость таких расходов (например, «1. Согласны ли Вы на введение и использование в срок до 31 декабря 2019 года средств самообложения граждан в 2019 году в сумме 200 рублей... на решение вопросов местного значения на следующие мероприятия: - капитальный ремонт архитектурно-скульптурного комплекса в память воинов-земляков, погибших в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., на сумму 687 780 (шестьсот восемьдесят семь тысяч семьсот восемьдесят) рублей; - приобретение детского уличного игрового комплекса «Зимняя горка» на сумму 160 000 (сто шестьдесят тысяч) рублей...»²). Такие формулировки, используемые при проведении референдума, свидетельствуют о том, что в муниципальном образовании проводилась серьезная предварительная работа по вовлечению населения в проекты по благоустройству, уже есть конкретные проекты, на которые будут потрачены средства, просчитывалась стоимость таких проектов. Проведение предварительной работы позволяет увеличить активность населения в принятии решений и участии в вопросах местного значения. Зная, на что конкретно будут потрачены деньги, житель муниципального образования с большей охотой проголосует на референдуме за принятие решения, а впоследствии отдаст деньги на эти нужды.

В то же время следует избегать общих формулировок, а также направления средств самообложения по нескольким статьям расходов,

¹ Местный референдум Афанасьевского городского поселения Афанасьевского района Кировской области 18.03.2018 г. // Сайт Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/region/kirov?action=show&root=1&tvd=4434002176013&vrn=4434002176012®ion=43&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=4434002176013&type=232 (дата обращения 03.03.2020).

² Местный референдум на территории Краснослободского городского поселения республики Мордовия по вопросу самообложения 14.04.2019 г. // Сайт Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vrn=4134014253539®ion=13&prver=0&pronetvd=null> (дата обращения 03.03.2020).

которые, как правило, относятся к вопросам местного значения¹. Отсутствие конкретизации в направлении, на которые собираются средства самообложения, может справедливо вызвать у граждан вопрос, а куда же расходуются средства местного бюджета?

Несмотря на общий рост собираемости средств самообложения граждан, большая часть из них (85%) собирается в настоящее время в Татарстане, где проведение референдумов стало носить массовый характер, что вызывает сомнение в реальной добровольности введения таких платежей. Это подтверждает и нежелание граждан платить в бюджет средства самообложения, что приводит к их взысканию в судебном порядке и даже привлечению к ответственности за их неуплату².

Так, постановлением административной комиссии исполнительного комитета муниципального района Республики Татарстан Денищенко Н.К. подвергнута административному наказанию по ч. 1 ст. 2.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях в виде предупреждения в связи с тем, что она не уплатила средства самообложения в 2015 г. в сумме 250 рублей, введенные в результате местного референдума на территории Раифского сельского поселения. Денищенко Н.К., обжалуя данное постановление в городском суде Республики Татарстан, указала на следующие обстоятельства, по которым она не оплачивала средства

¹ Например, на местный референдум Красногорского сельского поселения Котельничского района Кировской области, проводимый 8 сентября 2019 года, выносится следующий вопрос: «Согласны ли Вы на введение средств самообложения в 2020 году в сумме 600 рублей с каждого совершеннолетнего постоянно проживающего жителя Красногорского сельского поселения и направлением полученных средств на решение вопросов местного значения: благоустройство населенных пунктов, ямочный ремонт сельских дорог, ремонт библиотеки, дома досуга, строительство и ремонт сооружений детских игровых и спортивных площадок, расчистка дорог от снега в зимний период в населенных пунктах Красногорского сельского поселения, содержание уличного освещения, содержание мест захоронения, обеспечение первичных мер пожарной безопасности?». См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 15.08.2019). Таким образом средства самообложения планируют расходовать на девять различных направлений, составляющих существенную часть вопросов местного значения.

² См., например: Решение городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 г. по делу № 12-122/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения 05.03.2019).

самообложения граждан: «село маленькое, поэтому всегда рады поддержать главу исполнительного комитета, однако нет прозрачности. При уплате средств самообложения другими жителями села Бело-Безводное не выдаются квитанции, поэтому происходят казусы, просят платить дважды. Отметила, что в селе нет хороших дорог, тротуаров для пешеходов и хорошей питьевой воды. Все жители это понимают и согласны платить, но должна быть хорошая организация со стороны исполнительного комитета и прозрачность, куда направляются денежные суммы» (решение городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 г. по делу № 12-122/2018).

Как видно из приведенного решения суда, органам местного самоуправления муниципального образования важно не только проявлять открытость и разъяснительную работу среди граждан до момента проведения референдума о введении средств самообложения, но и продолжать такую работу непосредственно в процессе сбора средств. Важно также обеспечить прозрачность в процессе расходования средств самообложения, чтобы жители муниципального образования понимали, куда именно идут собранные ими деньги, а также могли провести общественный контроль за их расходованием. В этом случае целесообразно на сайте администрации муниципального образования (при его наличии) на отдельной странице размещать и постоянно обновлять информацию о реализуемых проектах в рамках инициативного бюджетирования, собранных средствах и направлениях их использования, с приложением всех документов. Если официального сайта у муниципального образования нет, это можно делать и другим способом: страницы в социальных сетях, публикация в местной газете, вывешивание информации на стендах.

Следует также отметить, что судебная практика о взыскании средств самообложения граждан, а также привлечения их к административной ответственности за неисполнение решения о местном референдуме складывается неоднозначно¹. Сам факт привлечения к ответственности за

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования // Вестник Сургутского

неисполнение решения местного референдума трактуется органами власти в регионах по-разному. Так, в приведенном выше примере решением городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 г. было отказано в привлечении к административной ответственности, поскольку решение, принятое на местном референдуме, не относится к муниципальным правовым актам органов местного самоуправления. Такой же позиции придерживаются и другие суды в Республике Татарстан (решение Атнинского районного суда от 11 сентября 2018 г. по делу № 12-13/2018). Позиция, занимаемая судами Республики Татарстан, выглядит с одной стороны, логичной, поскольку привлечение граждан к административной ответственности за неуплату средств самообложения граждан может вызвать у них только негативную реакцию и еще больше будет способствовать нежеланию уплачивать данные платежи в бюджет. С другой стороны, факты неуплаты гражданами средств самообложения должны привести к анализу причин такого поведения граждан и выработке мер по стимулированию граждан к добровольной уплате средств самообложения. В российской практике уже есть примеры возбуждения уголовных дел за фальсификацию результатов голосования по введению средств самообложения граждан¹, что следует признать недопустимым, поскольку такого рода деяния показывают на искусственность работы с населением и подрывают саму сущность средств самообложения как добровольного платежа, инициированного самими гражданами.

При сборе средств самообложения возникают и другие вопросы. Например, порядок уплаты средств самообложения и их учет в муниципальном образовании. Средства самообложения, поступающие в кассу администрации, должны быть оприходованы в соответствии с

государственного университета. 2019. Выпуск 2 (24). С. 85-90. *Шугрина Е. С.* Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. Выпуск 2 (24). С. 91-96.

¹ Постановление Малмыжского районного суда Кировской области от 09.10.2019 по делу № 1-2/50/2019 (41902330013000057) [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения 12.01.2020).

федеральным законом от 22.05.2003 г. №54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа». Неисполнение требований закона влечет привлечение должностных к административной ответственности¹.

В литературе обращается внимание на сложность и затратность введения средств самообложения граждан, поскольку проведение местного референдума требует финансовых и временных затрат. Например, Н.В. Васильева предлагает предоставить право на введение таких платежей представительным органом местного самоуправления².

В связи с развитием механизмов инициативного бюджетирования в России в целях решения отдельных локальных проблем и вопросов местного значения в муниципальных образованиях продолжается поиск привлечения средств местных сообществ. Развитие инициативного бюджетирования требует поиска оптимального решения финансового участия граждан и объединений в решении вопросов местного значения.

Новый проект БК РФ, разработанный Министерством финансов РФ, в ст. 47 относит к неналоговым доходам бюджетов муниципальных образований инициативные платежи (средства софинансирования инициативных проектов граждан)³. В силу того, что точные сроки принятия нового БК РФ пока не определены, было запланировано введение инициативных платежей в рамках действующего бюджетного

¹ Так, постановлением и.о. мирового судьи судебного участка № 1 Кочевского судебного района Пермского края мирового судьи судебного участка № 1 Косинского судебного района Пермского края от 15.05.2018 Плотникова Ю.Л., являющаяся главой Большекочинского сельского поселения, признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.1 КоАП РФ, и подвергнута наказанию в виде административного штрафа в размере четырех тысяч рублей (Постановление Пермского краевого суда от 29.08.2018 по делу № 4А-1141/2018 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

² *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Проект Бюджетного кодекса РФ // Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/03/main/proj_BK.pdf (дата обращения 14.07.2018).

законодательства. Поручение о разработке соответствующего законопроекта было дано Президентом РФ еще в 2017 г. (№ Пр-1773 от 7 сентября 2017 г.). Изменения в законодательство (Федеральный закон о местном самоуправлении и БК РФ) были внесены в 2020 г.¹.

При этом Министерство финансов РФ в своих методических рекомендациях уже в 2018 г. указывало на необходимость включения таких платежей при реализации плана мероприятий, рекомендуемых органам местного самоуправления городских и сельских поселений, по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов². Необходимость введения инициативных платежей поддерживают представители всех уровней власти (федеральных, региональных и местных)³.

В соответствии с п. 2 ст. 56.1 федерального закона № 131-ФЗ: «Под инициативными платежами понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в местный бюджет в целях реализации

¹ Федеральный закон от 20.07.2020 №236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4762. Федеральный закон от 20.07.2020 № 216-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4742.

² Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/> (дата обращения 31.10.2018).

³ См.: Стенограмма «круглого стола» Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» 17 декабря 2019 г. // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatija/item/17222153/> (дата обращения 03.03.2019).

конкретных инициативных проектов»¹. В то же время данное определение не раскрывает всех признаков данного платежа, в связи с чем следует проанализировать основные признаки инициативных платежей и их отличия от средств самообложения граждан. Основные признаки последних сформулированы в литературе², таким образом, можно взять их за основу при выявлении отличительных признаков инициативных платежей³.

Добровольность платежа. Определение инициативного платежа включает в себя такой признак, как «уплачиваемые на добровольной основе», что предполагает, что такие платежи будут уплачиваться исключительно по инициативе граждан и организаций и не будут носить какого-либо обязательного характера (в отличие от средств самообложения граждан, принятие решения о введении которых на референдуме или на сходе граждан делает обязательной их уплату для жителей муниципального образования).

Целевой характер платежа. Инициативные платежи уплачиваются в целях реализации инициативных проектов граждан по решению конкретных вопросов местного значения, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части. В отличие от средств самообложения, предназначенных для решения конкретных вопросов местного значения, но которые могут быть не связаны с инициативными проектами, инициативные платежи являются целевым платежом, направленным именно на финансирование инициативных проектов граждан. Таким образом, инициативный платеж всегда будет связан с финансированием конкретного проекта.

Субъектный состав плательщиков. В отличие от средств самообложения, которые распространяются только на граждан, инициативные платежи распространяются на граждан, индивидуальных

¹ Федеральный закон от 20.07.2020 №236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4762.

² См.: Миронова С.М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 64-82.

³ См. подробнее: Миронова С.М. Инициативные платежи как новый вид доходов местных бюджетов: перспективы введения // Финансовое право. 2019. № 5. С. 8-13.

предпринимателей и юридических лиц. Денежное участие организаций в финансировании проектов местных инициатив широко практикуется в России, в связи с чем следует признать целесообразным расширение субъектного состава платежей.

Выделяемый для средств самообложения граждан признак *единого размера разового платежа* не будет являться существенным для инициативных платежей, поскольку закон не содержит каких-либо требований к размеру такого платежа, из чего следует сделать вывод, что размер платежа может быть любым и не ограничен какими-либо нормативными правовыми актами.

Разовость платежа. Средства самообложения граждан, являясь по определению разовым платежом, неоднократно подвергались критике по данному критерию, рассматривались его признаки как налогового платежа, что в том числе было предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ¹. Инициативные платежи в силу целевого назначения будут формироваться для финансирования конкретного инициативного проекта, что также предопределяет разовый характер такого платежа (что не исключает его уплату по частям).

Принудительное взыскание платежа и ответственность за неуплату разовых платежей. Данный признак, вызывающий дискуссии при принудительном взыскании средств самообложения граждан, не будет применим к инициативным платежам, поскольку добровольный порядок их уплаты исключает возможность их принудительного взыскания и уж тем более привлечения к ответственности за неуплату таких платежей. В то же время следует отметить, что отсутствие принудительных механизмов предполагает активную разъяснительную работу муниципалитетов по реализации проектов инициативного бюджетирования с целью стимулирования граждан к их добровольному софинансированию.

¹ См.: Определение КС РФ от 17 июля 2014 г. № 1649-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Возможность возврата неиспользованных сумм. Для средств самообложения порядок возврата не предусмотрен, что на практике вызывает сложности с решением вопроса, что делать с неиспользованными суммами. Для решения данного вопроса может проводиться даже местный референдум, на котором решается вопрос о направлении остатка средств самообложения одного года на решение вопросов местного значения в другом финансовом году¹. Очевидно, что такой способ является финансово затратным, поскольку проведение референдума требует бюджетных расходов. Для инициативных платежей закон предусматривает возможность их возврата гражданам и организациям в порядке, устанавливаемом самим муниципальным образованием.

Вид доходов бюджета. Так же, как и средства самообложения граждан, инициативные платежи предлагается отнести к неналоговым доходам местных бюджетов. Наряду с добровольными пожертвованиями и средствами самообложения граждан инициативные платежи внесены в ст. 35 БК РФ как исключение из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, таким образом, они могут быть увязаны с определенными расходами бюджетов, а именно расходами на осуществление инициативных проектов граждан.

Порядок установления платежа. Главное отличие механизма привлечения инициативных платежей от предусмотренного механизма самообложения граждан – отсутствие необходимости проведения референдума для принятия соответствующих решений. Это упростит процедуру их введения и позволит сократить расходы на сборы самого платежа. В отношении средств самообложения граждан неоднократно

¹ См., например: Местный референдум по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории Аюского сельского поселения Мензелинского муниципального района Республики Татарстан, проведен 22.03.2020 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.tatarstan.vybory.izbirkom.ru/region/region/tatarstan?action=show&root=1&tvd=4164035311536&vrn=4164035311533®ion=16&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vivid=4164035311536&type=232 (дата обращения 12.07.2020).

производились попытки отменить процедуру их введения на референдуме¹, а также замены референдума другой формой голосования. В 2017 г. была установлена возможность введения средств самообложения граждан референдумом или на сходе граждан в населенных пунктах, входящих в состав муниципальных образований². Уже в 2018 г. в Татарстане были проведены сходы граждан в 42 поселениях (при этом размеры взносов варьируются до 1600 рублей)³. Тем самым законодатель расширяет возможность использования форм непосредственной демократии по вопросам местных финансов⁴. Представляется необходимым в этом случае уточнить, что проекты, на которые граждане данной территории будут собирать средства самообложения, могут быть реализованы только в пределах этой территории.

Таким образом, выделение ряда признаков инициативных платежей позволяет говорить, как о сходстве со средствами самообложения граждан, так и об отличиях между данными платежами. Следует констатировать, что в силу ряда особенностей (порядок введения, расширенный круг субъектов, отсутствие принудительного характера взимания) инициативные платежи представляются более привлекательными для дальнейшего использования при реализации проектов инициативного бюджетирования.

При этом бюджетному законодательству должно быть уделено особое внимание, поскольку многие положения о финансировании проектов инициативного бюджетирования касаются как формирования, так и

¹ *Миронова С.М.* Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 73-74.

² Федеральный закон от 05.12.2017 №389-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25.1 и 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2017. 5 дек.

³ Народный сход вместо референдума. Новые способы самообложения татарстанцев [Электронный ресурс]. URL: https://kazan.aif.ru/society/details/narodnyy_shod_vmesto_referenduma_novye_sposoby_samoo_blozheniya_tatarstancsev (дата обращения 10.01.2020).

⁴ *Беликов Е.Г.* Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 4. С. 11-15 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

расходования бюджетных средств, важно, чтобы законодательные новеллы находили свое отражение именно в нормах бюджетного законодательства¹.

В то же время многообразие практик инициативного бюджетирования, складывающихся в России, может потребовать различные формы финансового участия граждан и организаций, в связи с чем целесообразно сохранить все три формы как возможность такого участия.

В завершении настоящего параграфа можно подвести следующие итоги.

Одним из обязательных признаков инициативного бюджетирования следует назвать софинансирование гражданами проектов, реализуемых на местном уровне, так называемое финансовое участие граждан в реализации проектов. Такое финансовое участие возможно в формах добровольных пожертвований, средств самообложения граждан и инициативных платежей (введенных в 2020 г. и только внедряемых в российскую практику). Вовлечение граждан, в том числе и через денежную форму участия, способствует как ответственности населения за принятие решений по данным проектам, так и последующему общественному финансовому контролю за расходованием средств органами местного самоуправления на их реализацию.

Средства самообложения граждан в качестве инструмента участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований известны российской истории на протяжении многих веков, однако долгое время не были востребованы. Роль данного инструмента возросла именно с развитием практик инициативного бюджетирования.

Сама правовая природа средств самообложения граждан как разовых платежей предполагает добровольность их уплаты населением. Однако их установление на местном референдуме или сходе граждан, по итогам которого принимается обязательное для исполнения решение, на практике приводит к тому, что в отдельных регионах можно встретить примеры

¹ Гинзбург Ю.В. Бюджетное законодательство и новые подходы к управлению местными финансами // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2019. № 4. С. 11-14 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

принудительного характера их взимания посредством обращения в суд за взысканием таких платежей с граждан. При этом процедура уплаты средств самообложения в отдельных муниципальных образованиях осуществляется с нарушением законодательства, является непрозрачной, а у граждан отсутствует возможность контроля за расходованием собранных средств самообложения.

С одной стороны, необходимо проводить разъяснительную работу с гражданами о проектах инициативного бюджетирования и важности их софинансирования путем сбора средств самообложения, в связи с чем предлагается предусматривать финансирование на проведение такой работы в региональных и местных бюджетах. С другой стороны, процедуры сбора платежей с населения должны носить четкий и прозрачный характер, с возможностью для граждан осуществления контроля за сбором средств самообложения и их расходованием на конкретные проекты.

Проведенный анализ сходств и различий средств самообложения граждан и инициативных платежей позволил сделать вывод, что в силу ряда особенностей (порядок введения, расширенный круг субъектов, отсутствие принудительного характера взимания) инициативные платежи представляются более привлекательными для дальнейшего использования при реализации проектов инициативного бюджетирования. В то же время инициативные платежи могут быть использованы только для финансирования инициативных проектов, а практики инициативного бюджетирования намного разнообразнее, в связи с чем необходимо сохранить все три формы финансового участия граждан и организаций в решении вопросов местного значения.

В целях открытости информации для граждан об их участии в проектах инициативного бюджетирования, а также повышения доли граждан, участвующих в таких проектах на условиях софинансирования, предлагается в ст. 36 БК РФ закрепить обязательное размещение на официальном сайте муниципального образования (а в случае его отсутствия – на сайте

администрации субъекта РФ) информации о реализуемых в муниципальном образовании проектах инициативного бюджетирования, собранных с граждан средствах самообложения и инициативных платежей, расходовании указанных средств на реализацию проектов.

В целом на уровне субъектов РФ и муниципальных образований предлагается принимать программы по развитию бюджетной грамотности населения, с помощью которых граждане смогут ознакомиться как с основными понятиями бюджетного законодательства и формированием государственных и местных бюджетов, так и основными практиками инициативного бюджетирования, реализуемых на территории региона, возможности финансового участия в них и осуществления общественного финансового контроля за средствами местных бюджетов. Целесообразно начинать такое обучение со школьного возраста, тем более в России в отдельных регионах реализуется школьное инициативное бюджетирование.

3.4. Общественный финансовый контроль на муниципальном уровне

Связь муниципальных образований с гражданами, проживающими на соответствующей территории, как элемент реализации муниципалитетами своего финансово-правового статуса, предопределяет необходимость рассмотрение такого аспекта, как осуществление общественного контроля за финансовой деятельностью муниципальных образований. Близость местной власти к населению предполагает более активное взаимодействие властных структур с институтами гражданского общества, что выражается и в осуществлении общественного контроля за местными финансами¹.

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Роль общественных палат муниципальных образований в проведении общественного финансового контроля // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля: Материалы XII Международной научно-практической конференции (2 июля 2019 г.): сб. науч. ст. Саратов: Саратовский источник, 2019. С. 156-160. *Миронова С.М.* Общественный финансовый контроль на муниципальном уровне: правовое регулирование и практика применения // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. 2017. № 1. С. 54-58. *Миронова С.М.* Правовое регулирование

Проведение общественного контроля за эффективностью и результативностью обсуждения и принятия бюджетных решений указывается как одно из направлений бюджетной политики РФ¹. Применение распределительной и контрольной функции финансов в интересах повышения эффективности использования финансовых ресурсов на муниципальном уровне становится особенно важным, поскольку бюджеты муниципальных образований в настоящее время наименее защищены, а большая их часть продолжает приниматься с дефицитом.

Общественный контроль в целом получил новое научное развитие² в связи с принятием федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³, в то же время исследованию общественного контроля на муниципальном уровне уделяется недостаточное внимание.

Общественный контроль в финансовой сфере в настоящее время остается наименее исследованной формой негосударственного финансового

общественного контроля в финансовой сфере // Юридическая наука: история и современность. 2017. № 5. С. 139-143.

¹ Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=113905-doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_byudzhetnykh_raskhodov_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii (дата обращения 10.07.2020).

² См., например: *Киричек Е.В.* Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 43-46; *Бердникова Е.В.* Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. №3. С. 29-37; *Шугрина Е.С.* Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №3. С. 19-24; *Чеботарев Г.Н.* Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. №8. С. 62-65; *Гриб В.В.* Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. №11. С. 3-13; *Литвинова Ю.М.* Общественный контроль: историко-правовой аспект // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: сб. матер. XXI междунар. науч.-практ. конф. 2016. С. 90-95 и др.

³ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (с изм. и доп. от 27.12.2018 № 498-ФЗ) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I), ст. 4213; СЗ РФ, 2018. № 53 (ч. I), ст. 8424. Далее федеральный закон об общественном контроле в РФ; федеральный закон № 212-ФЗ.

контроля¹, несмотря на повышение интереса к нему в науке финансового права. Даже в фундаментальных трудах, посвященных в целом как финансовому контролю, так и негосударственному финансовому контролю, общественный финансовый контроль не получает должного исследования. Вместе с тем следует согласиться, что создаваемые многочисленные финансовые фонды должны иметь максимально прозрачное правовое регулирование, прежде всего для общественного контроля².

Наиболее содержательными в области общественного финансового контроля в настоящее время следует назвать работы М.А. Лапиной, А.В. Лапина³, Ю.М. Литвиновой⁴, Г.Э. Мамцева⁵.

Общественный финансовый контроль на местном уровне особенно актуален, поскольку контрольно-счетные органы муниципальных образований (особенности поселенческого уровня) зачастую не справляются с объемом возложенной на них работы, таким образом, в качестве «общественных помощников» могут выступить граждане. Это находит отражение и в программных документах: в государственной программе РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» отмечается необходимость развития механизма общественного контроля. На повышение роли общественного контроля в бюджетной сфере направлены принципы бюджетной системы, закрепленные в проекте БК РФ⁶.

¹ См.: *Котов В.В.* Правовая концепция интегрированной системы негосударственного финансового контроля: дис... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 84.

² См.: *Разгильдиева М.Б.* Нравственные основы финансового закона // Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (31 мая 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2020. С. 215.

³ *Лапина М.А., Лапин А.В.* Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // *Финансовое право.* 2012. № 4. С. 2-6.

⁴ *Литвинова Ю.М.* Проблемы осуществления общественного финансового контроля // XX юбилейные Царскосельские чтения материалы международной научной конференции. 2016. С. 52-55.

⁵ *Мамцев Г.Э.* К вопросу о правовой регламентации общественного финансового контроля // *Законодательство и экономика.* 2015. №11. С. 54-56.

⁶ См.: *Вершило Т.А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // *Финансовое право.* 2018. №8. С. 8-11.

Очевидно, что задачи, поставленные перед общественным контролем, разнообразны, исходя из многоаспектности данного института и возможности рассмотрения с разных сторон его отраслевых особенностей. В этом смысле общественный контроль в финансовой сфере является только одним из разновидностей общественного контроля. При этом, поскольку в п. 3 ст. 2 федеральный закон об общественном контроле в РФ, в котором определен перечень общественных отношений, на которых не распространяется действия закона, финансовые правоотношения не обозначены, можно сделать вывод, что общественный финансовый контроль будет подпадать под действие данного федерального закона.

Наиболее полно понятие общественного финансового контроля раскрывается М.А. Лапиной, А.В. Лапиным, которые понимают под ним: «урегулированную нормами права деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по контролю за своевременностью и точностью финансового планирования, обоснованностью и полнотой поступления и движения финансовых и материальных средств, правильностью и эффективностью их использования, осуществляемую посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению»¹.

Осуществление общественного финансового контроля на муниципальном уровне имеет определенную специфику. Это связано с субъектным составом – определения круга лиц, которые могут осуществлять общественный контроль в отношении местных финансов. Так, Г.Н. Чеботарев обращает внимание, что региональное законодательство об общественных палатах субъектов Российской Федерации по-разному подходит к включению органов местного самоуправления и муниципальных организаций в число контролируемых объектов, хотя не во всех

¹ Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4. С. 2-6.

муниципальных образованиях созданы муниципальные общественные палаты (советы) и взять на себя общественный контроль попросту некому¹.

Вместе с тем федеральный закон об общественном контроле в РФ не разделяет субъектов общественного контроля в зависимости от территориального уровня. Например, Общественной палате РФ предоставлен широкий круг полномочий в отношении контроля за органами местного самоуправления². Схожие полномочия предоставлены и общественным палатам субъектов РФ в отношении контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Основную роль при проведении общественного контроля на местном уровне, в том числе и в финансовой сфере, должны играть общественные советы (палаты) муниципальных образований, создаваемые при органах местного самоуправления. Несмотря на то что данные органы общественного контроля упоминаются в федеральном законе № 212-ФЗ, законодательное регулирование основ их деятельности на федеральном уровне в литературе признается недостаточным, в том числе в силу того, что общественные палаты зачастую становятся производными от тех властных органов, которые их создают³.

На муниципальном уровне могут создаваться как общественные палаты при администрациях муниципального образования, так и общественные советы при отдельных органах местного самоуправления.

Анализ деятельности общественных палат, созданных на местном уровне, показывает, что специальной компетенцией их деятельности

¹ См.: *Чеботарев Г.Н.* Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2015. № 6. С. 125-130.

² Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (с изм. и доп. от 05.12.2017 № 392-ФЗ) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15, ст. 1277; СЗ РФ. 2017. № 50 (ч. III), ст. 7563.

³ См., например: *Михеева Т.Н.* К вопросу об общественных палатах муниципальных образований // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. №1 (33). С. 88-92.

проведение общественного финансового контроля не является¹. Например, общественная палата города Волгограда обладает единственным правом, непосредственно связанным с финансовой сферой, – «принимать участие в публичных слушаниях по проекту бюджета Волгограда, годовому отчету об исполнении бюджета Волгограда и вносить по ним предложения, запрашивать в органах местного самоуправления Волгограда информацию о проводимой социально-экономической и бюджетной политике»². При этом право на участие в публичных слушаниях члены общественной палаты могут реализовывать и не обладая специальным статусом, а просто как жители города. Выполняя задачу общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, общественная палата имеет возможность осуществлять контроль и в финансовой сфере, в первую очередь за эффективным и целевым расходованием средств местного бюджета. В то же время ни одна из созданных комиссий в составе Общественной палаты Волгограда не имеет специальной целью проведение финансового контроля, а осуществляют его в рамках отдельных направлений деятельности, например, путем проверки средств, расходуемых на программу по благоустройству.

Таким образом, общественный финансовый контроль общественные палаты будут осуществлять в рамках реализации полномочий по тем основным направлениям, которые определены общественной палатой для своей работы. Следует признать необходимым реализацию принципа открытости в деятельности общественных палат, который может быть выполнен посредством размещения информации на сайте общественной палаты (странице палаты, созданной на сайте администрации

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Роль общественных палат муниципальных образований в проведении общественного финансового контроля // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля: сб. науч. ст. по матер. XII междунар. науч.-практ. конф. (2 июля 2019 г.). Саратов: Саратовский источник, 2019. С. 156-160.

² Решение Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/992 (с изм. и доп. от 25.09.2019 № 12/286) «Об утверждении Положения об Общественной палате Волгограда» // Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград. 2015. 4 июля; 2019. 28 сент.

муниципального образования) о ее деятельности, проводимых заседаниях, размещении планов и отчетов работы. Открытость в деятельности общественной палаты повышает доверие к ее работе со стороны населения муниципального образования.

Отдельно могут быть созданы общественные советы при органах местного самоуправления, например, при департаментах финансов муниципального образования (например, Общественный совет при департаменте финансов администрации города Шахты Ростовской области¹). При этом не всегда в задачи таких общественных советов входит проведение общественного контроля. Так, положением об Общественном совете при департаменте финансов администрации города Шахты, утвержденным приказом департамента финансов администрации города Шахты № 57 от 16 мая 2014 г. не установлено каких-либо положений, задач общественного совета, связанных с проведением общественного контроля, а основные задачи сводятся к обсуждению инициатив, повышению информированности населения и оптимизации его взаимодействия с департаментов финансов.

Могут создаваться и особые органы общественного контроля, например, различные общественные комиссии. Наличие таких комиссий может быть как обязательным в силу закона, так и предусматриваться при необходимости самими муниципальным образованием. В первом случае примером такой комиссии является общественная комиссия по осуществлению контроля и обеспечению реализации приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», поскольку создание такой комиссии является обязательным в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.02.2017 № 169.

Примером второго вида общественной комиссии можно назвать комиссию общественного контроля г. Райчихинска Амурской области за

¹ Общественный совет при Департаменте финансов Администрации города Шахты [Электронный ресурс]. URL: <http://www.shakhty-finportal.ru/index.php/o-departamente/obshhestvennyj-sovet-pri-departamente-finansov-administraczii-goroda-shakty> (дата обращения 10.07.2020).

эффективным расходованием субсидий из областного бюджета на софинансирование расходов по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог г. Райчихинска и сооружений на них¹. Как следует из самого названия комиссии, ее основное предназначение – контроль за расходованием субсидий областного бюджета, направляемых в бюджет г. Райчихинска. Вместе с тем в составе данного совета из пяти утвержденных членов только один является представителем общественности – председателем комиссии общественного совета муниципального образования города Райчихинск. Остальные четыре человека – действующие депутаты Райчихинского городского Совета народных депутатов. Таким образом, состав совета вызывает вопросы с точки зрения его общественного представительства. Депутаты представительного органа муниципального образования в силу своего правового статуса и полномочий не могут выполнять общественные функции. В связи с этим представляется необходимым уточнить, что в состав органов общественного финансового контроля не могут входить государственные и муниципальные служащие, депутаты представительных органов муниципальных образований, а также иные лица, обладающие властными полномочиями. В то же время любой из названных субъектов может осуществлять общественный финансовый контроль как гражданин, например, направляя информацию о неправомерных муниципальных закупках в правоохранительные органы или в Общероссийский народный фронт.

Таким образом, общественные советы, создаваемые на муниципальном уровне, при грамотной организации своей работы могут стать одним из активных участников общественного финансового контроля в муниципальных образованиях.

¹ Решение Райчихинского городского Совета народных депутатов от 26.04.2017 № 566/48 «Об утверждении персонального состава комиссии общественного контроля г. Райчихинска за эффективным расходованием субсидии из областного бюджета на софинансирование расходов по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог г. Райчихинска и сооружений на них» // Вести Райчихинска, 2017. 5 мая.

В то же время, признавая частично критику о недееспособности общественных палат и советов в силу создания их самими органами местного самоуправления, следует отвести важную роль гражданам и общественным организациям, осуществляющим общественный финансовый контроль. Общественные организации и граждане не ограничены в отношении объектов, по которым они могут проводить контроль. Например, Общероссийский народный фронт проводит общественный контроль как в отношении федеральных, региональных органов власти, так и в отношении органов местного самоуправления, а также в отношении государственных и муниципальных предприятий. Таким образом, круг субъектов, осуществляющих проведение общественного контроля за муниципальными финансами, будет чрезвычайно широким и не будет ограничиваться только общественными организациями данного муниципального образования и его жителями.

Осуществление общественного контроля гражданами, не являющимися жителями конкретного муниципального образования, с одной стороны, но обладающими необходимыми навыками и знаниями для проведения контроля, позволяет выявить больше нарушений, тем самым эффективнее использовать средства местного бюджета. С другой стороны, жители других муниципалитетов, в особенности других регионов, ограничены в формах проведения общественного контроля и, как правило, чаще используют форму общественного мониторинга, выявления нарушений через анализ открытой и доступной информации, размещаемой на сайтах органов местного самоуправления, или при осуществлении закупок для муниципальных нужд. Таким образом, осуществление общественного контроля тесным образом связано с реализацией принципа прозрачности (открытости), закрепленного ст. 36 БК РФ. На муниципальном уровне осуществление общественного контроля бывает затруднено именно по причине открытости для общества данных о бюджетах муниципальных образований, расходовании бюджетных средств. На это обращают внимание и другие авторы. Ю.А. Крохина,

обобщая зарубежный опыт, отмечает, что «во многих странах участие гражданского общества в контроле того, как расходуются государственные средства, затруднено как раз недостаточной прозрачностью деятельности контрольных органов и недоступностью информации об аудиторской деятельности и выводах, полученных в ходе проверок расходования бюджетных обязательств»¹. В.В. Котов отмечает, что «применение данного вида контроля предполагает добровольность и безвозмездность контрольных действий, что возможно лишь в условиях зрелых общественных отношений, когда контролируемые субъекты заинтересованы в распространении достоверной информации об их финансово-хозяйственной деятельности»².

Общественный контроль за местными финансами находится в настоящее время только в процессе становления, что обусловлено как недавно сложившимся законодательством, так и только формируемым гражданским обществом в России.

Следует также рассмотреть вопрос о сферах применения общественного финансового контроля на муниципальном уровне. Основной финансовой деятельностью, за которой будет осуществляться общественный контроль на муниципальном уровне, является бюджетная деятельность, связанная с разработкой проекта местного бюджета, его принятием и исполнением. При этом осуществление общественного финансового контроля в бюджетной сфере осуществляется через особые формы, используемые именно на муниципальном уровне.

К таким особым формам, например, следует отнести публичные слушания, на которые в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ выносятся проект местного бюджета и отчет об его исполнении. В публичных слушаниях, как правило, принимают участие представители общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на

¹ Крохина Ю.А. Правовые возможности и ограничения взаимодействия высших органов финансового контроля с гражданским обществом и общественными институтами // Государственный аудит. Право. Экономик. 2012. № 4. С. 71.

² См.: Котов В.В. Правовая концепция интегрированной системы негосударственного финансового контроля: дис... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 269.

территории муниципального образования и заинтересованные в эффективном расходовании бюджетных средств. В то же время, как отмечается в литературе, участие представителей общественности зачастую носит формальный характер, а их рекомендации не учитываются¹, таким образом, публичные слушания как способ организационно-правового взаимодействия населения и муниципальных органов власти, а также как форма общественного контроля, нуждаются в совершенствовании.

В последнее время появляются новые формы общественного финансового контроля, связанные с распространением в России практик инициативного бюджетирования, когда сами жители муниципального образования распределяют средства местных бюджетов. В этом случае общественный контроль имеет двойное значение. С одной стороны, жители осуществляют контроль за теми проектами, в распределении бюджетных средств на которых они участвовали. С другой стороны, вовлечение граждан в бюджетный процесс в такой форме повышает их гражданскую активность и усиливает их контроль за расходованием средств местного бюджета в целом. Применение таких форм следует оценить положительно, а формы общественного контроля в этом случае еще предстоит усовершенствовать.

Отдельно следует рассмотреть общественный финансовый контроль за осуществлением закупок для муниципальных нужд. Как отмечается в литературе, «финансовый контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок необходимо рассматривать в системе контроля расходования бюджетных средств»². Е.Г. Беликов отмечает, что «осуществление общественного финансового контроля способствует не только эффективному проведению государственного бюджетного контроля,

¹ См., например: *Миронова С.М.* Роль публичных слушаний в бюджетном процессе муниципального образования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 5 (88). С. 173-178; *Чирков Е.А.* Публичные слушания как способ организационно-правового взаимодействия населения и органов власти // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 4 (37). С. 288-292.

² *Саттарова Н.А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. №1. С. 56-60.

но и самостоятельному положительному и оперативному реагированию органов власти на указания представителей общественности о расточительности или неэффективности государственных закупок»¹. Это в полной мере относится и к контролю за расходованием средств местных бюджетов и проведением муниципальных закупок.

Очевидно, что в рамках осуществления общественного финансового контроля за осуществлением закупок товаров, работ, услуг для муниципальных нужд на первое место выходит решение задачи по эффективному расходованию средств местных бюджетов, сокращению муниципальных расходов, что является особенно актуальным в условиях дефицитности местных бюджетов. При этом в литературе обращается внимание на субъектный состав лиц, которые могут осуществлять такой контроль, а также на недопустимость злоупотреблений со стороны названных субъектов². Как справедливо отмечается, нельзя забывать о системе сдержек и противовесов, чтобы не допускать излишнего рвення «общественных контролеров», которые таким образом могут «обюрократизировать» и без того небыструю процедуру закупок³. Ю.А. Крохина обращает внимание, что «общественные организации или их сотрудники могут иметь собственные интересы и не будут освещать возможные нарушения в финансовых операциях»⁴.

Одним из таких субъектов является Общероссийский народный фронт, реализующий проект «ЗА честные закупки». В литературе подробно освещаются плюсы и минусы их деятельности при осуществлении контроля

¹ *Беликов Е.Г.* Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. №4. С. 11-15.

² *Миронова С.М.* Общественный финансовый контроль на муниципальном уровне: правовое регулирование и практика применения // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. 2017. № 1. С. 54-58.

³ *Абрамов О. А., Жемчужников А.А.* Общественный контроль как вид финансового контроля. Его место в системе финансового управления // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2016. № 4. С. 24.

⁴ *Крохина Ю.А.* Правовые возможности и ограничения взаимодействия высших органов финансового контроля с гражданским обществом и общественными институтами // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 73.

за проведением муниципальных закупок¹. В отношении муниципальных закупок общественный контроль может проводиться как представителями самого ОНФ, так и с привлечением граждан, которые предоставляют ОНФ сведения о выявленных нарушениях. Кроме того, иные представители общественного контроля могут использовать материалы сайта в информационных и образовательных целях.

Общественный финансовый контроль в зависимости от этапа проведения закупки для муниципальных нужд можно подразделить на предварительный, текущий и последующий².

Проведение общественного финансового контроля в сфере закупок требует своего дальнейшего совершенствования, поскольку находится пока в процессе становления.

В целом следует признать, что общественный контроль за местными финансами в отдельных муниципальных образованиях пока проводится недостаточно активно. Изменить ситуацию можно в том числе и путем стимулирования общественных организаций и граждан в проведении общественного контроля, а также создания в муниципальных образованиях условий для развития общественного финансового контроля. Стимулирование может быть осуществлено в различных формах – выделений субсидий, льгот, грантов и т.д. Такие формы активно используются в отдельных сферах общественного контроля. Так, в Башкортостане из регионального бюджета выделяются субсидии некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на проведение общественного контроля в сфере ЖКХ (капитальный ремонт

¹ Миронова С.М., Бабаева О.И. Общественный финансовый контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития / Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. М.: Издательство РУДН, 2017. С. 168-182.

² См.: Миронова С.М. Общественный финансовый контроль на муниципальном уровне: правовое регулирование и практика применения // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. 2017. № 1. С. 54-58.

многоквартирных домов, установление тарифов и пр.).¹ В Калининградской области также предусмотрено предоставление субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим общественный контроль в сфере жилищно-коммунального хозяйства².

С одной стороны, такой опыт следует оценить положительно, поскольку финансовая поддержка важна для субъектов общественного контроля. С другой стороны, установление органами региональной власти критериев отбора общественных организаций для получения субсидий может использоваться властями для выделения бюджетных средств организациям, наиболее лояльным к работе соответствующих властных структур, что может привести к злоупотреблениям со стороны последних и нарушению принципа независимости при осуществлении общественного контроля.

В отдельных регионах в качестве одного из условий предоставления муниципальным образованиям финансовой поддержки закрепляется развитие общественного контроля³. Таким образом, осуществление общественного контроля становится основанием для применения мер финансовой поддержки муниципальных образований.

¹ Постановление Правительства РБ от 24.12.2013 № 603 утратило силу. В январе 2019 года был принят новый порядок. См.: Постановление Правительства РБ от 30.01.2019 № 37 «Об утверждении порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан на обеспечение деятельности некоммерческой организации, направленной на содействие развитию механизмов общественного контроля в жилищно-коммунальной сфере» [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <https://www.npa.bashkortostan.ru>, 2019, 5 фев.

² Постановление Правительства Калининградской области от 04.06.2014 № 333 (с изм. и доп. от 29.04.2019 № 300) «О порядке определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим общественный контроль в сфере жилищно-коммунального хозяйства» // Калининградская правда, 2014. 11 июн.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 7 мая.

³ Постановление Правительства Тюменской области от 21.06.2013 №219-п (с изм. и доп. от 25.01.2016 №17-п) «Об утверждении Порядка информирования населения о принимаемых исполнительными органами государственной власти Тюменской области мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtymen.ru>, 2013. 27 июня; Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtymen.ru>, 2016. 27 янв.

В практике органов местного самоуправления можно встретить и закрепление льгот для граждан, осуществляющих общественный контроль. Так, в городе Лыткарино в 2000 г. были введены льготы по оплате жилья тем гражданам (старшим по дому (подъезду, группе домов)), которые осуществляли контроль в жилищно-коммунальной сфере¹. Выплаты осуществлялись за счет городского бюджета.

Еще одним из направлений проведения общественного финансового контроля могут стать проекты муниципально-частного партнерства (далее – МЧП), в том числе в части расходования бюджетных средств на эти проекты. В последнее время в финансово-правовой науке появился интерес к публично-частному партнерству². В литературе обращается внимание на смешанную правовую природу института государственно-частного и муниципально-частного партнерства – публично-правовую и частно-правовую³. Особенно это характерно для муниципально-частного партнерства исходя из природы местного самоуправления, приближенного к населению, а значит, удовлетворению (путем заключения соглашений в рамках МЧП) интересов конкретной группы граждан, проживающих на данной территории, например, развитию коммунальной инфраструктуры в населенном пункте, развитию парковой зоны и зоны отдыха и пр.

В целях привлечения внебюджетных средств для решения вопросов местного значения особую актуальность приобретает сотрудничество муниципальных органов с частным бизнесом в форме муниципально-частного партнерства или концессии. Муниципально-частное партнерство, и концессия как его разновидность, является одним из перспективных направлений развития благоустройства территорий. В проектах по

¹ Решение Совета депутатов г. Лыткарино МО от 09.08.2000 №207/33 «Об утверждении Положения о льготах по оплате жилья гражданам, осуществляющим общественный контроль за содержанием жилищного фонда и защиту прав и интересов жителей по вопросам жилищно-коммунального обслуживания» // Лыткаринские вести, 2000. 25 авг.

² См., например: *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 14.

³ См.: *Бит-Шабо И.В.* Публично-правовая и частноправовая природа института государственно-частного (муниципально-частного) партнерства // *Безопасность бизнеса.* 2020. № 4. С. 3-7.

муниципально-частному партнерству целесообразно привлекать жителей, например, на стадии общественного обсуждения о заключении концессионных соглашений, в рамках осуществления общественного контроля за реализацией проектов МЧП, в том числе и за расходованием бюджетных средств. Как отмечается в литературе, «эффективность реализации проектов МЧП является необходимым условием взаимодействия муниципальных образований и частных субъектов, заключающих соглашение о МЧП, поскольку всегда связано с выделением бюджетных ресурсов»¹. Следует предположить, что общественный контроль со стороны жителей позволит повысить эффективность таких проектов.

Важным является осуществление финансового контроля за реализацией концессионных соглашений как со стороны контрольно-счетных органов, так и со стороны соответствующего органа муниципальной власти и общественности. Так, практика реализации одного из концессионных соглашений в Волгограде² показала, что должным образом не осуществлялся контроль за исполнением концессионного соглашения, а также на сайте администрации Волгограда не размещался акт о результатах контроля, что делало невозможным осуществление общественного контроля со стороны граждан за реализацией данного концессионного соглашения.

На примере г. Волгограда можно сделать вывод о целесообразности принятия следующих мер по вовлечению граждан в реализацию проектов по благоустройству с применением концессионных соглашений и муниципально-частного партнерства:

– на сайте администрации муниципального образования создать раздел, посвященный муниципально-частному партнерству, в котором разместить информацию обо всех заключенных проектах МЧП и концессионных соглашениях;

¹ Миронова С.М. Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2015. № 4 (33). С. 303.

² Проект «Центральный парк культуры и отдыха».

- ежеквартально размещать информацию о проводимых мероприятиях и работах по соглашению;
- ежегодно размещать акт о результатах контроля;
- размещать информацию о средствах, выделяемых из местного бюджета, на проекты МЧП;
- устраивать общественные обсуждения проектов по МЧП;
- предусмотреть форму обратной связи для граждан, в которой они могут оставить свои пожелания по проектам благоустройства, реализуемых в рамках МЧП.

Представленные меры позволят вовлечь граждан в реализацию проектов по благоустройству, реализуемых с использованием механизмов муниципально-частного партнерства, в том числе при осуществлении общественного контроля за их реализацией, в связи с чем следует рекомендовать всем органам местного самоуправления в тех муниципальных образованиях, в которых реализуются проекты МЧП, размещать на своих сайтах информацию об их реализации с целью осуществления общественного финансового контроля.

Одним из вариантов открытости проектов по муниципально-частному партнерству могут стать специальные сайты или разделы, включающие подробную информацию о планируемых и реализуемых проектах МЧП. Это может быть калькулятор процедур муниципально-частного партнерства, внедрение которого обеспечит прозрачность и открытость процедур в масштабах реализуемых проектов¹. Создание таких калькуляторов² и подобных интернет-площадок будет способствовать реализации принципа открытости как с точки зрения деятельности органов местного

¹ В Воронеже создадут калькулятор процедур муниципально-частного партнерства [Электронный ресурс]. URL: <https://investinfra.ru/novosti/v-voronezhe-sozdadut-kalkulyator-procedur-municipalno-chastnogo-partnerstva.html?fbclid=IwAR09WcndPMzEL1G0ePGIxV2oXscS3111GNykgxMWpMtCgRwD1CM-smBekI> (дата обращения 15.08.2019)

² Можно встретить калькуляторы, представленные частными компаниями, оказывающими юридическое сопровождение проектов ГЧП. См.: <https://pppadvisor.ru> (дата обращения 17.02.2021)

самоуправления, так и с позиции открытости расходования бюджетных средств.

Еще одним примером общественного контроля в финансовой сфере может стать контроль за осуществлением бюджетных инвестиций, как это предусмотрено в Красноярском крае¹. В соответствии с законом обязательное участие в публичных обсуждениях таких бюджетных инвестиций и презентации проектов принимает общественная палата края. По нашему мнению, в силу значимости таких проектов для региона, в том числе и в финансовом плане, необходимо дополнительно предусмотреть полномочия общественной палаты и по контролю за исполнением соглашений о бюджетных инвестициях.

Представляется возможным распространение такой практики и на общественный контроль за осуществлением бюджетных инвестиций в муниципальных образованиях. Такого рода контроль схож с контролем сферы муниципально-частного партнерства, поскольку позволяет привлекать в муниципалитет дополнительные денежные средства, в то же время необходим для отслеживания, насколько эффективно расходуются средства местных бюджетов в рамках инвестиционных проектов.

Таким образом, в результате рассмотрения совершенствования общественного финансового контроля на местном уровне можно сделать следующие выводы.

Связь муниципальных образований с гражданами, проживающими на соответствующей территории, выражается в осуществлении населением общественного контроля за финансовой деятельностью муниципальных образований.

Практика показывает, что общественные палаты и советы при органах местного самоуправления недостаточно эффективно осуществляют

¹ Закон Красноярского края от 09.06.2011 №12-5979 (с изм. и доп. от 01.11.2018 № 6-2131) «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты» // Наш Красноярский край, 2011. 24 июня; Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края <http://www.zakon.krskstate.ru>, 2018. 16 нояб.

общественный финансовый контроль, сосредоточив свою деятельность на других видах контроля. В связи с этим именно гражданам отведена важная роль в осуществлении общественного финансового контроля за муниципальными финансами, тем самым происходит реализация социального блока финансово-правового статуса муниципальных образований. С учетом ограниченности ресурсов на осуществление финансового контроля у контрольно-счетных органов граждане могут взять на себя роль общественных помощников, например, собирая первичную информацию о расходовании средств местных бюджетов по отдельным направлениям, например, финансировании работ по благоустройству.

Общественный финансовый контроль за деятельностью органов местного самоуправления может осуществляться по следующим направлениям: через активное участие граждан в публичных слушаниях по местному бюджету; за осуществлением закупок для муниципальных нужд; за реализацией проектов муниципально-частного партнерства; за осуществлением бюджетных инвестиций и др. В последние годы возрастает роль общественного финансового контроля за реализацией проектов инициативного бюджетирования, а также расходованием средств на финансирование национальных проектов.

На основании анализа нормативно-правовых актов регионального и муниципального уровней определены меры стимулирования общественных организаций и граждан для развития в муниципальных образованиях общественного финансового контроля, в том числе путем выделения субсидий, льгот, грантов и т.д.

Раздел 2. Реализация полномочий муниципальных образований в процессе осуществления финансовой деятельности

Глава 4. Особенности реализации полномочий муниципальных образований в процессе осуществления финансовой деятельности

4.1. Разграничение полномочий между уровнями власти как фактор влияния на осуществление финансовой деятельности муниципальными образованиями

Муниципальные образования являются полноправными субъектами финансового права, имеющими свои полномочия в финансовой сфере. В то же время объем этих полномочий, порядок их осуществления зависит от того, какие государство предоставило возможности муниципалитетам в финансовой сфере, начиная от правового регулирования данного вопроса путем закрепления соответствующих полномочий в нормативно-правовых актах, возможной передачи полномочий на местный уровень и обратно, а также установления гарантий реализации собственных полномочий муниципальными образованиями путем предоставления достаточного объема средств на их выполнение.

Российская Федерация имеет федеративное устройство, что предопределяет особенности механизма финансово-правового регулирования¹. Деление власти на три уровня – федеральную, региональную и местную предполагает закрепление за каждым из уровней собственных полномочий в финансовой сфере. При этом, с одной стороны, в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. С другой стороны, органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в соответствии со ст. 132 Конституции РФ. Как отмечается в литературе, «одной из важных правовых особенностей, характеризующих федеративное устройство Российской Федерации в

¹ *Морозова О.С.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. №6 (22). С. 192.

соответствии с Конституцией России, является единство финансовой политики и бюджетной деятельности на всех уровнях Федерации и ее субъектов с учетом особенностей и традиций муниципальных образований»¹.

Таким образом, финансовая деятельность государства оказывает влияние на финансовую деятельность муниципальных образований, очерчивая ее границы определенными рамками как на федеральном, так и на региональном уровнях. Разграничение источников доходов между государством и его публично-территориальными образованиями – между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями осуществляется на основе бюджетного федерализма. Принцип федерализма в бюджетном праве (или принцип бюджетного федерализма) оказывает существенное влияние на бюджетную деятельность муниципальных образований. Одним из аспектов проявления принципа федерализма в бюджетном праве является наличие у Российской Федерации и ее субъектов бюджетных прав (компетенций) в отношении бюджетной деятельности муниципальных образований². При этом следует согласиться, что «бюджетное законодательство должно обеспечивать как государственные интересы, так и интересы местного самоуправления»³.

Для удовлетворения общественных интересов местного сообщества муниципалитет должен иметь достаточные собственные финансовые ресурсы, без которых невозможно решение вопросов местного значения и отстаивание интересов населения. В определенной степени следует говорить о финансовой устойчивости муниципальных образований, которая, исходя из общего содержания категории «финансовая устойчивость» как финансово-правовой категории⁴, заключается в способности муниципальных

¹ Крохина Ю.А. Принцип федерализма в бюджетном праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2001.

² Там же.

³ Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. Спб., 2004. С. 160.

⁴ Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория // Финансовое право. 2014. № 12. С. 29-37.

образований решать свои вопросы местного значения, а также иные возложенные на них полномочия в полном объеме и в установленные сроки.

При этом невозможно полностью противопоставить интересы общества в целом и интересы населения конкретной территории, поскольку муниципальное образование не отделено от государства, а является его частью, поэтому общественные интересы государства и местного самоуправления должны быть объединены. В то же время «разнонаправленность интересов субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, в том числе по выделению бюджетных средств, диктует необходимость большего внимания со стороны федерального центра к вопросам установления гарантий финансовой безопасности местного самоуправления»¹. В литературе указывается на необходимость создания четкого механизма разграничения расходных полномочий между бюджетами регионального и местного уровней, при этом «бюджеты нижестоящего уровня не должны превращаться в сметы расходов для реализации целей бюджета вышестоящего уровня»².

Российская Федерация, устанавливая на федеральном уровне общие принципы финансовой деятельности муниципальных образований, право на более подробную их регламентацию оставляет за субъектами Федерации, которые в пределах закрепленных за ними полномочий могут в силу территориальных особенностей устанавливать собственные правила в отношении осуществления муниципалитетами своих полномочий, передавать им бюджетные доходы, в том числе перераспределять средства как в виде отчислений от налоговых и неналоговых доходов, так и путем предоставления межбюджетных трансфертов, передавать им часть своих расходных полномочий.

¹ Якутова М.А. Механизм правового регулирования межбюджетных отношений государства и муниципальных образований в Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9.

² См.: Селюков А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. М.: Национальный институт бизнеса, 2003. С. 352.

В настоящее время в арсенале регионов находятся различные механизмы влияния на осуществление муниципальными образованиями своих финансовых полномочий. С одной стороны, это позволяет учесть местные особенности, которые невозможно предусмотреть на федеральном уровне. С другой стороны, зачастую действия регионов не в полной мере учитывают интересы именно муниципальных образований, а направлены в большей степени на удовлетворение интересов самого субъекта Федерации. Важное значение приобретает осуществление анализа эффективности правового регулирования субъектов Федерации финансовой деятельности муниципальных образований, находящихся на их территории. Представляется, что Российская Федерация, наделяя соответствующими правами регионы, должна и спрашивать с них, насколько эффективно они осуществляют свою региональную финансовую политику, насколько эффективно осуществляют свою финансовую деятельность муниципальные образования в конкретном субъекте РФ.

Например, в связи со сосредоточением финансовых средств на уровне Федерации последняя обязана создать такую систему финансово-правового перераспределения доходов и расходов между публично-правовыми образованиями, чтобы они могли выполнять возложенные на них обязанности по предоставлению государственных и муниципальных услуг. Как отмечается в литературе, граждане за один и тот же набор предоставляемых публичных услуг должны платить одинаковую цену¹. То же самое можно отнести и к муниципальным образованиям – не должно быть существенных расхождений в уплате налогов между жителями различных муниципальных образований. Такое выравнивание должно осуществляться через механизм межбюджетных трансфертов.

Отсутствие достаточных собственных финансовых ресурсов приводит к невозможности в должной мере осуществлять свои полномочия, что ставит

¹ Ильин А.В. Правовая природа дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности // Российский юридический журнал. 2015. № 5 (104). С. 156-161.

под сомнение сам факт независимости местного самоуправления в целом. Например, по данным Министерства финансов РФ, в структуре доходов местного бюджета в целом за 2017 г. собственные доходы составили 65,1%, субвенции – 34,9%. При этом в структуре собственных доходов налоговые поступления составили 44,8%, неналоговые доходы – 10,8%, безвозмездные поступления (без учета субвенций) – 44,4%. Так, в целом налоговые поступления в структуре местных бюджетов составляют всего 29,2%, а неналоговые – 7%¹. При этом собственные налоги муниципалитетов в России покрывают лишь 7,5% всех местных расходов, что крайне мало².

Можно ли такую ситуацию с доходами местного бюджета назвать стабильной и финансово устойчивой? Н.А. Поветкина, определяя доходы бюджета как финансовую основу деятельности государства, выделяет и обосновывает следующие признаки доходов, важные для характеристики доходов бюджета с позиции основ обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: достаточность, постоянство (гарантия), предсказуемость (планирование), справедливость доходов³. Эти характеристики в полной мере подходят для доходов местных бюджетов, поскольку постоянство, предсказуемость, справедливость, а главное достаточность доходов – это те факторы, которые будут влиять на финансовую устойчивость муниципальных образований. Из представленных данных видно, что в настоящее время в России не наблюдается такой важной особенности, как достаточность доходов местного бюджета.

В литературе одной из финансово-правовых проблем, препятствующих сбалансированному функционированию бюджетной системы, на современном этапе называется «концентрация бюджетных ресурсов и

¹ Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018) // Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/02/main/Dannye_ob_iskpolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2018.pdf

² *Бочкарева Е.А.* Сбалансированная бюджета система: финансово-правовое исследование: монография. Краснодар, ОИПЦ «Перспектива образования», 2013. С. 135.

³ *Поветкина Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. М, 2016. С. 17-18.

налоговых полномочий на федеральном уровне при постоянном дефиците бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и значительной социальной нагрузке на их бюджеты»¹. А.Г. Пауль одной из проблем правового обеспечения бюджетной системы называет тот факт, что «до настоящего времени механизмы распределения доходов между уровнями бюджетной системы не были скорректированы, о чем свидетельствуют различные последовательные программы и концепции, направленные на совершенствование межбюджетных отношений. В этой связи соблюдение и реализация конституционных гарантий независимости субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вызывает сомнения»². Недостаточность прав органов местного самоуправления на формирование доходов местного бюджета отмечают и другие авторы³.

В российском бюджетном законодательстве право на местное самоуправление реализуется через принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный в ст. 31 БК Российской Федерации. Что касается автономии местных бюджетов, то этот принцип означает:

«право и обязанность... органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность местного бюджета и эффективное использование бюджетных средств;

право и обязанность... органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;

право... органов местного самоуправления устанавливать⁴... налоги и сборы, поступления от которых подлежат зачислению в соответствующие бюджеты;

¹ Бочкарева Е.А. Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. С. 15.

² Пауль А.Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014. С.4.

³ Петрова И.В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2008.

⁴ Следует отметить, что в связи с корректировкой нормы ст. 132 Конституции РФ об исключении полномочия органов по установлению налогов и сборов, данное положение ст. 31 БК РФ требует приведения в соответствии с конституционными положениями.

право... органов местного самоуправления... самостоятельно определять формы и направления расходования бюджетных средств (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов)»¹ и ряд других полномочий.

Анализ цитируемой статьи показывает, что принцип самостоятельности не охватывает всех возможностей реализации самостоятельности местных бюджетов. Например, обязанность самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов зачастую не может быть выполнена из-за низкого уровня собственных доходов муниципальных образований, что в большинстве случаев приводит к дефициту местных бюджетов. Ничего не говорит БК РФ о возможности самостоятельно формировать неналоговые доходы, в том числе обязательные платежи, которые не установлены законодательством РФ о налогах и сборах. Например, можно поддержать предложение об «определении на федеральном уровне условий и порядка введения фискальных сборов и других обязательных платежей в муниципальных образованиях»².

Самостоятельность местных бюджетов определяется прежде всего способностью влиять на формирование налоговых и неналоговых доходов, поступающих в бюджет муниципального образования. Перечень таких доходов закреплен в главе 6 и главе 9 БК Российской Федерации. В то же время недостаточно закрепить перечень таких доходов на соответствующем уровне бюджетов, необходимо, чтобы они реально и в достаточном количестве поступали в бюджеты муниципальных образований.

Вызывает вопросы и возможность самостоятельного осуществления муниципальными образованиями полномочий в области финансового контроля, о чем будет сказано в последующем.

¹ ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

² Кукелко Д.В. Законодательное регулирование обязательных неналоговых платежей в бюджеты муниципальных образований в Российской Федерации // Финансовое право. 2017. № 3. С. 21.

Для некоторых видов муниципальных образований таких, как, например, внутригородские территории городов федерального значения, закрепляются особенности и ограничения формирования доходов местных бюджетов, обусловленные передачей значительной доли полномочий городам федерального значения как субъектам Федерации по формированию финансовой базы таких муниципальных образований. Таким образом, муниципалитеты полностью исключены из процесса установления и введения в действие местных налогов и сборов, они не могут оказывать на них никакого влияния. Муниципальные образования всех трех городов федерального значения ограничены в количестве налогов, поступающих в местные бюджеты (как правило, количество таких налогов меньше, чем в других муниципальных образованиях, а в отдельных случаях местные налоги поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации). Отсутствие муниципальной собственности или ее незначительность делают практически невозможным сбор неналоговых доходов, и поэтому их доля в местных бюджетах невелика. Можно согласиться с Е. Гриценко в том, что «отклонения от общего правила продиктованы поиском оптимальной структуры управления, которая бы максимально способствовала достижению главной цели БК созданию благоприятных условий для жизнедеятельности населения»¹. Однако такие отклонения не должны полностью лишать муниципалитеты финансовой независимости.

Важно не только разграничить полномочия между разными уровнями власти, но и закрепить их на долговременной основе. Это касается как общих полномочий федерального, регионального и местного уровня, так и непосредственно полномочий в финансовой сфере.

Передача полномочий сопровождается заключением соглашения, однако всегда ли такое соглашение учитывает интересы обеих сторон? Не является ли муниципальное образование более бесправным, как при

¹ См.: *Гриценко Е.В.* Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 28-36.

получении дополнительных полномочий (например, при наделении государственными полномочиями органа местного самоуправления), так и при передаче собственных полномочий на вышестоящий уровень. В литературе приводятся примеры, когда права муниципальных образований как участников межбюджетных отношений при заключении соглашений не обеспечиваются¹.

Таким образом, одна из наиболее острых проблем в настоящее время, которая до сих пор не решена, заключается в неконтролируемой передаче полномочий на местный уровень, зачастую без соизмерения возможностей муниципалитетов на их выполнение. Особенно если полномочия передаются на долговременной основе. Если полномочие передается на длительный срок, то целесообразно изначально закрепить его за тем уровнем власти, которому оно передано с гарантированным выделением необходимых финансовых ресурсов для его выполнения. В связи с этим представляется необходимым провести ревизию всех переданных полномочий на муниципальный уровень с целью определения наиболее целесообразного уровня для закрепления такого полномочия. В случае если полномочие более эффективно осуществляется на уровне местного самоуправления, то закрепить его за муниципальным образованием с выделением собственных доходов на его исполнение. Если же полномочие более эффективно осуществляется на уровне субъекта Федерации, то не допускать его передачи на муниципальный уровень. Это позволит создать более четкую систему полномочий за каждым уровнем власти, а также даст муниципалитетам большие гарантии по собственным источникам доходов.

Обобщая исследование в данном параграфе, можно сделать следующие выводы.

Муниципальные образования являются полноправными субъектами финансового права, имеющими свои полномочия в финансовой сфере. В то

¹ См.: *Шевелева Н.А.* и др. Теория публичного правоотношения: перспективы избавления от цивилистической догматики // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2011. № 2 (295). С. 244-261.

же время объем этих полномочий, порядок их осуществления зависит от того, какие государство предоставило возможности муниципалитетам в финансовой сфере, начиная от правового регулирования данного вопроса путем закрепления соответствующих полномочий в нормативно-правовых актах, возможной передачи полномочий на местный уровень и обратно, до установления гарантий реализации собственных полномочий муниципальными образованиями путем предоставления достаточного объема средств на их выполнение.

Российская Федерация, устанавливая на федеральном уровне общие принципы финансовой деятельности муниципальных образований, право на более подробную их регламентацию оставляет за субъектами Федерации, которые в пределах закрепленных за ними полномочий могут в силу территориальных особенностей устанавливать собственные правила в отношении осуществления муниципалитетами своих полномочий, передавать им бюджетные доходы, в том числе перераспределять средства как в виде отчислений от налоговых и неналоговых доходов, так и путем предоставления межбюджетных трансфертов, передавать им часть своих полномочий.

Регионы используют различные механизмы влияния на осуществление муниципальными образованиями своих финансовых полномочий. С одной стороны, это позволяет учесть местные особенности, которые невозможно предусмотреть на федеральном уровне. С другой стороны, зачастую действия регионов не в полной мере учитывают интересы именно муниципальных образований, а направлены в большей степени на удовлетворение интересов самого субъекта Федерации. В связи с этим Российская Федерация, наделяя соответствующими правами регионы, должна и спрашивать с них, насколько эффективно они осуществляют свою региональную финансовую политику, насколько эффективно осуществляют свою финансовую деятельность муниципальные образования в конкретном субъекте РФ.

Проводя анализ признаков финансовой устойчивости публично-правовых образований, а также основываясь на данных об исполнении местных бюджетов в РФ, можно сделать вывод, что в настоящее время в России не наблюдается такой важной особенности, как достаточность доходов местного бюджета. Отмечается, что достаточность доходов, наряду с такими факторами, как постоянство, предсказуемость, справедливость, влияет на финансовую устойчивость муниципальных образований.

Разграничение полномочий между уровнями власти предполагает закрепление за муниципальными образованиями самостоятельности в решении финансовых вопросов. В то же время анализ статьи 31 БК РФ в части установления принципа самостоятельности местных бюджетов показывает, что данная статья не охватывает всех возможностей реализации независимости местных бюджетов. Например, обязанность самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов зачастую не может быть выполнена из-за низкого уровня собственных доходов муниципальных образований, что в большинстве случаев приводит к дефициту местных бюджетов. Отмечается отсутствие в содержании принципа самостоятельности местного бюджета права на формирование неналоговых доходов, в том числе введения обязательных платежей, которые не предусмотрены законодательством РФ о налогах и сборах.

Следует исходить из того, что самостоятельность местных бюджетов определяется прежде всего способностью влиять на формирование налоговых и неналоговых доходов, поступающих в бюджет муниципального образования. Для реализации данного принципа недостаточно закрепить такие доходы в главе 6 и главе 9 БК РФ необходимо, чтобы они реально и в достаточном количестве поступали в бюджеты муниципальных образований.

Особое внимание уделено проблеме неконтролируемой передачи полномочий на местный уровень, зачастую без соизмерения возможностей муниципалитетов на их выполнение. Обосновано проведение ревизии всех переданных полномочий на муниципальный уровень с целью определения

наиболее целесообразного уровня для закрепления такого полномочия. В случае если полномочие более эффективно осуществляется на уровне местного самоуправления, то закрепить его за муниципальным образованием с выделением собственных доходов на его исполнение. Если же полномочие более эффективно осуществляется на уровне субъекта Федерации, то не допускать его передачи на муниципальный уровень.

4.2. Особенности реализации бюджетных полномочий муниципальными образованиями

В процессе осуществления финансовой деятельности муниципальные образования в первую очередь реализуют свое право на местный бюджет и закрепленные российским бюджетным законодательством бюджетные полномочия. Как отмечается в литературе, именно бюджетные полномочия муниципальных образований образуют основу бюджетно-правового статуса муниципального образования¹.

Основываясь на Европейской хартии местного самоуправления и Конституции РФ, основные бюджетные полномочия муниципалитетов закреплены БК РФ, частично отражаясь в федеральном законе № 131-ФЗ, в дальнейшем раскрываются в региональных и муниципальных правовых актах. При этом, поскольку местный бюджет является составной частью финансовой системы РФ, органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ должны осуществлять «надлежащее бюджетное регулирование посредством использования правовых механизмов, закрепленных БК РФ»².

В БК РФ до сих пор встречаются расхождения в терминологии, кому же принадлежат бюджетные полномочия – самим муниципальным образованиям, как это закреплено ст. 9 БК РФ, или органам местного

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 223.

² Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

самоуправления, как это упоминается в определении «бюджетные полномочия», установленном ст. 6 БК РФ, а также как это следует из содержания принципа равенства бюджетных прав, закрепленного ст. 31.1 БК РФ. Как отмечает Конституционный Суд РФ в своем постановлении № 12-П, «статус муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов) бюджетных правоотношений обусловлен тем, что они осуществляют полномочия собственника в отношении денежных средств и иного имущества и выступают в соответствующих правоотношениях в лице своих органов»¹. Такие расхождения связаны также с тем, что в отношении публично-правовых образований может быть применен как более широкий термин «бюджетная компетенция», так и более узкий «бюджетные полномочия»².

Основываясь на даваемом в литературе определении³, бюджетные полномочия муниципальных образований можно определить как принадлежащие им полномочия (права и обязанности) по регулированию бюджетных отношений на территории муниципального образования, формированию и исполнению местного бюджета в пределах, установленных законодательством, осуществляемые органами местного самоуправления.

Несмотря на то что ст. 31.1 БК РФ закрепляет принцип равенства муниципальных образований, что означает равные права в отношении бюджетов у муниципалитетов, как верно отмечается в литературе, на конкретное содержание принадлежащих им бюджетных прав будет оказывать влияние вид муниципального образования⁴. Например, у сельского поселения и муниципального района будет разный объем бюджетных

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 4.

² См.: Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 225.

⁴ Там же. С. 241.

полномочий. На объем бюджетных полномочий может влиять и особый статус муниципального образования (например, статус наукограда)¹.

В самом общем виде право на бюджет определяет перечень полномочий по формированию доходов бюджета (возможности установления налоговых и неналоговых доходов, влияния на их собираемость в местный бюджет), а также по самостоятельному определению направлений расходования денежных средств. В то же время бюджетное законодательство раскрывает их более подробно, в связи с чем необходимо провести анализ бюджетных полномочий муниципальных образований и дать их классификацию.

Следует отметить, что в литературе нет единства в части перечня бюджетных полномочий. Одни авторы указывают, что глава 2 БК РФ дает исчерпывающий перечень полномочий муниципальных образований в области бюджета². Другие источники проводят значительный перечень бюджетных полномочий, не ограничиваясь теми, которые обозначены ст. 9 БК РФ³. Вторая точка зрения представляется более обоснованной, поскольку и сам БК РФ в ст. 9 оставляет представленный перечень полномочий открытым, отсылая правоприменителей к иным нормам БК РФ.

Анализ бюджетных полномочий, закрепленных ст. 7-9 БК РФ за Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями, позволяет сделать вывод, что последние обладают наименьшим объемом полномочий в области бюджетных отношений, что объективно обусловлено их правовым статусом в целом, в том числе бюджетно-правовым статусом. Если РФ обеспечивает в целом финансовыми ресурсами как субъекты РФ, так и муниципальные образования, выступая

¹ Данные особенности будут раскрыты в главе 5 и 6 настоящего исследования.

² См.: Актуальные проблемы финансового права: монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 238-241.

единым суверенным государством¹, субъекты Федерации в рамках осуществления своей бюджетной деятельности обеспечивают надлежащее финансовое обеспечение на своей территории, то местное самоуправление, как самый низший уровень власти, обеспечивает решение вопросов местного значения, которые ограничены законом.

Все полномочия, закрепленные ст. 9 БК РФ, можно классифицировать по различным основаниям.

В зависимости от направленности полномочий можно разделить их на следующие группы:

- полномочия в отношении собственного бюджета (п. 1 ст. 9 БК РФ);
- полномочия в отношении бюджетов нижестоящих муниципальных образований при двухуровневом построении местного самоуправления (пп. 2, 2.1. ст. 9 БК РФ);
- полномочия в отношении населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования (п. 3 ст. 9 БК РФ).

Отдельно следует выделить группу бюджетных прав муниципальных образований по отношению к федеральному бюджету и бюджету субъекта Федерации, выражающихся в праве на предоставление межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, а также на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли при совместном с органами государственной власти выполнении публичных функций (что установлено ст. 133 Конституции РФ). Данное правомочие муниципальных образований вытекает из создания у них доходной базы, необходимой для стабильного осуществления конституционных полномочий по решению вопросов местного значения².

¹ См.: *Поветкина Н.А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 3.

² См.: *Ильин А.В.* Расходы бюджета в конституционном государстве: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. С. 143.

Первая группа полномочий является наиболее развернутой и учитывает участие муниципальных образований в различных бюджетных правоотношениях, исходя из правоотношений, закрепленных ст. 1 БК РФ.

При двухуровневом построении местного самоуправления дополнительные бюджетные полномочия устанавливаются для муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением (перечень полномочий у них одинаковый). Такие полномочия можно разделить на три группы: регулирующие, обеспечивающие, контрольные¹.

Регулирующие полномочия заключаются в утверждении нормативов отчислений от регулирующих доходов в бюджеты нижестоящих муниципальных образований.

Обеспечивающие полномочия реализуются через предоставление финансовой помощи в виде межбюджетных трансфертов.

Контрольные полномочия реализуются в виде осуществления контроля за бюджетной деятельностью нижестоящих муниципальных образований.

Используемые законодателем формулировки применительно к бюджетным полномочиям: установление (порядка, условий, нормативов), определение (порядка), исполнение, осуществление, предоставление, управление, составление (отчета), позволяют все названные полномочия разделить на две группы: регулирующие и реализующие.

При регулирующих полномочиях муниципальные образования на основании федерального и регионального бюджетного законодательства осуществляют нормативно-правовое установление и регулирование бюджетного устройства и бюджетного процесса на своей территории. При этом такое регулирование будет осуществляться как представительными органами муниципальных образований, так и исполнительными органами местного самоуправления.

¹ По аналогии с полномочиями субъектов РФ по отношению к местным бюджетам. См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. Ред. Ю.А. Крохина. М.: Издательство Юрайт, 2008. С. 59.

Реализующие полномочия осуществляются в рамках конкретного бюджетного правоотношения, например, при осуществлении муниципального заимствования.

По самостоятельности осуществления бюджетных полномочий они могут делиться на полномочия, осуществляемые самостоятельно муниципальным образованием, и полномочия, передаваемые иному лицу (публично-правовому образованию, органу государственной власти или органу местного самоуправления). При этом такая передача может осуществляться как на добровольной основе (например, в рамках передачи полномочий от поселений муниципальному району), так и в принудительном порядке. Например, в соответствии со ст. 168.1-168.2 БК РФ в муниципальном образовании может быть введена временная финансовая администрация, которая будет «осуществлять и (или) контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий местной администрации». Перечень полномочий временной финансовой администрации (далее – ВФА) закреплен ст. 168.3 БК РФ. В литературе название ВФА определяется как специальный правовой режим, реализация которого направлена на управление финансовыми рисками¹, поскольку это необходимо «для сохранения финансовой стабильности в государстве, восстановления платежеспособности публичных образований», с одной стороны, но «не должно изменять конституционного статуса публичных субъектов бюджетного права», с другой стороны². Таким образом, передача бюджетных полномочий от муниципального образования не должна нарушать его бюджетно-правовой статус. Передача бюджетных полномочий осуществляется на определенный срок, обусловленный или достижением цели восстановления платежеспособности муниципального образования или необходимостью временной передачи полномочий. В последнем случае,

¹ Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Издательство Юрайт, 2008. С. 655-656.

несмотря на срочность передачи полномочий (поскольку срок устанавливается в соответствующем соглашении, он может быть 1–3 года), на практике следует констатировать, что полномочия передаются на долговременной основе с пролонгированием соглашения при необходимости. В таком случае необходимо поставить вопрос о целесообразности закрепления такого полномочия за данным муниципальным образованием в целом.

Исходя из деления бюджетных правоотношений в зависимости от содержания норм на материальные и процессуальные¹, бюджетные полномочия также можно разделить на две группы: возникающие в рамках материальных правоотношений и возникающие при осуществлении процессуальных правоотношений. Как отмечает О.В. Болтинова, процессуальные нормы бюджетного права носят служебный характер и являются формой, в которой реализуются материальные нормы².

В то же время анализ ст. 9 БК РФ показывает, что на первом месте законодатель для муниципальных образований указывает именно бюджетные полномочия в части осуществления бюджетного процесса (абз. 2, 3, 7 п. 1 ст. 9 БК РФ). Позицию законодателя можно обосновать тем, что именно в области бюджетного процесса муниципальные образования максимально самостоятельно реализуют свои бюджетные полномочия, устанавливая их муниципальными правовыми актами³, принятыми в соответствии с БК РФ и региональным бюджетным законодательством, определяя круг участников бюджетного процесса и порядок прохождения стадий бюджетного процесса.

¹ Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 10.

³ См., например: Решение Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 24.12.2007 № 239-рс (с изм. и доп. от 25.02.2021 № 160-рс) «Об утверждении Положения «О бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Майкоп» // Майкопские новости, 2011. 16 сен.; Майкопские новости, 2021. 27 фев. и др.

Как следует из ст. 1 БК РФ, первая группа бюджетных правоотношений с участием муниципальных образований представлена отношениями, «возникающими в процессе формирования доходов, осуществления расходов, осуществления муниципальных заимствований, регулирования муниципального долга». Исходя из представленных правоотношений, муниципальные образования должны наделяться соответствующими бюджетными полномочиями.

При этом в ст. 9 БК РФ представлены только полномочия относительно осуществления расходов («установление и исполнение расходных обязательств» и «определение порядка предоставления межбюджетных трансфертов из местных бюджетов и их последующее предоставление»¹) и муниципальных заимствований и муниципального долга (абз. 6. п. 1 ст. 9 БК РФ). Приоритет расходов перед доходами бюджета вытекает как из общего принципа финансового права², так и применительно к местному бюджету из закрепленной ст. 15 БК РФ нормы о предназначении местного бюджета для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Поскольку ст. 31.1 БК РФ закреплено право муниципальных образований на формирование налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, представляется целесообразным дополнить ст. 9 БК РФ таким бюджетным полномочием муниципальных образований, как «формирование налоговых и неналоговых доходов местного бюджета».

Следует рассмотреть бюджетные полномочия муниципальных образований по формированию доходов и осуществлению расходов местного бюджета.

Как будет показано в следующем параграфе, муниципалитеты ограничены в своих полномочиях устанавливать и вводить местные налоги и сборы, а также получать налоговые поступления от вышестоящих бюджетов.

¹ В названном случае межбюджетные трансферты будут отражены в расходах местного бюджета.

² См: *Козырин А.Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2016. № 4. С. 83-106.

В этой связи в целях обеспечения независимости и укрепления финансовой базы местного самоуправления важно наделить органы местного самоуправления достаточными полномочиями по формированию неналоговых доходов бюджетов. Местные бюджеты получают доходы не только от налогов и сборов, но и от других источников, которые можно отнести к неналоговым доходам. Виды, размер и порядок поступления неналоговых доходов в местные бюджеты закреплены ст. 41, 42, 46, 62 БК Российской Федерации.

Неналоговые доходы, перечисленные в ст. 41 БК РФ, носят общий характер для всех видов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и не являются исчерпывающими, перечень неналоговых доходов является открытым. Понятие неналоговых доходов не закреплено в законодательстве. В литературе можно встретить различные подходы к понятию и классификации неналоговых доходов. В последнее время неналоговые доходы бюджета являются как самостоятельным предметом исследования, так и изучаются в рамках публичных доходов в целом¹.

Доля неналоговых доходов в структуре местных бюджетов различается в зависимости от видов муниципальных образований, и в целом они могут формироваться в муниципальных образованиях одного вида на основе ряда факторов. Неналоговые доходы по видам муниципальных образований распределяются неравномерно. Основной объем неналоговых доходов (61,9%) поступает в бюджеты городских округов, доля неналоговых доходов муниципальных районов составляет 29,0%, городских поселений – 6,2%,

¹ См.: *Артемов Н.М., Ячменев Г.Г.* Правовое регулирование неналоговых доходов бюджетов: учебное пособие. М.: ООО «Издательство «Элит», 2008. 376 с. *Батяева А.Р.* Неналоговые доходы государственного бюджета в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. *Боженок С.Я.* Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. М., 2011. *Васильева Н.В.* Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. *Комягин Д.Л.* Неналоговые и налоговые доходы бюджета: в чём разница? // Реформы и право. 2015. № 2. С. 16-25. *Пауль А.Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2014.

сельских поселений – 2,9%¹. Особенно ярко это проявляется при получении доходов от использования и продажи имущества, находящегося в собственности муниципалитетов. Это связано с тем, что наличие муниципального имущества определяется перечнем полномочий муниципального образования – чем меньше полномочий, тем меньше имущества, тем меньше доходов получает местный бюджет².

Как отмечает Н.А. Шевелева, неналоговые доходы также жестко привязаны к соответствующему бюджету и исходят из собственности имущества или учреждений, оказывающих государственные услуги³. В связи с этим традиционно значительную долю неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований составляют доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, – 57,5% всех неналоговых доходов. При этом большая часть этих доходов приходится на городские округа. Доходы от реализации материальных и нематериальных активов, составляющие 19,3% в общей структуре неналоговых доходов местных бюджетов, также в основном формируются в городских округах.

Продажа муниципального имущества, с одной стороны, позволяет дополнительно получить доходы в местный бюджет. Как отмечает А.В. Винницкий, «необходимость перераспределения государственной собственности возникает из принципа пропорциональности материальных ресурсов субъектам компетенции и полномочий, которые закреплены за соответствующим уровнем государственной власти⁴. Этот вопрос

¹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год // Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results (дата обращения 10.08.2020)

² В литературе обращается внимание на нехватку объема имущества, в отношении которого муниципальные образования осуществляют свои бюджетные права. См.: Селюков, А.Д. Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. М.: Национальный институт бизнеса, 2003. С. 347.

³ Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

⁴ Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013.

неоднократно становился предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации¹, который указал, что временно неиспользуемое имущество казны может служить источником доходов для покрытия государственных нужд. С другой стороны, муниципалитеты должны разумно сочетать продажу муниципального имущества, которое является обременительным для муниципалитета и не используется при реализации своих полномочий, с использованием такого имущества для решения вопросов местного значения.

Поскольку муниципальные образования в России имеют ограниченные полномочия по формированию собственных доходов (поэтому в структуре доходов местных бюджетов участвует лишь часть налоговых и неналоговых доходов), межбюджетные трансферты являются существенным источником формирования муниципальных доходов. В связи с особенностями реализации принципа бюджетного федерализма, проблемы и пути совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений в России часто обсуждаются в финансово-правовой науке и становятся предметом научных дискуссий².

Однако до сих пор в российской юридической научной литературе нет единого подхода к правовой природе межбюджетных трансфертов: являются

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4; Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2011. № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 №540-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 2.

² *Вершило Т.А.* Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений / под ред. Н.И. Химичевой. М.: Российская академия правосудия, 2010. *Киселева Е.И.* Использование межбюджетных трансфертов для выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов поселений: правовые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 56-59; *Крохина Ю.А.* Некоторые аспекты законодательного обеспечения местных финансов // Финансы и кредит. 2005. № 6 (174). С. 9-13; *Пешин Н.Л.* Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 20-25; *Селюков А.Д.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М., 2003; *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44; *Яговкина В.А., Еремينا Д.А.* Проблемы регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях // Финансовое право. 2017. № 12.

ли они доходами или расходами бюджетов, или же они имеют особую правовую природу. Например, А.Г. Пауль рассматривает межбюджетные трансферты как вторичный (производный) доход¹. Н.В. Васильева отмечает, что с точки зрения одного бюджета межбюджетный трансферт будет либо его доходом (если межбюджетный трансферт получен этим бюджетом), либо расходом (если он предусмотрен этим бюджетом другой бюджетной системе Российской Федерации), а отнесение межбюджетных трансфертов к доходам бюджета приводит к размыванию границ, возникающих в сфере бюджетных доходов общественных отношений². Межбюджетные трансферты не могут быть признаны доходами в строгом смысле этого понятия, поскольку общественные отношения, возникающие в этом процессе, формируются не в процессе формирования фондов, а в процессе их распределения³.

Некоторые авторы указывают на формирование межбюджетных отношений, которые формируются на основе формирования доходов и расходов соответствующих бюджетов⁴, из чего следует, что межбюджетные трансферты могут быть отнесены к доходам местных бюджетов. О формировании доходов местных бюджетов в виде межбюджетных трансфертов говорится и в других источниках⁵. Отнесение межбюджетных трансфертов к доходам местных бюджетов обусловлено нормативным закреплением межбюджетных трансфертов в качестве доходов бюджета ст. 41 БК РФ. Однако такое закрепление в литературе называют необходимым. Например, Н.И. Химичева отметила, что название раздела 2 БК РФ («доходы

¹ Пауль А.Г. Система доходов бюджетов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011. № 2 (11). С. 379.

² Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. С. 85.

³ Там же.

⁴ Вершило Т.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований: понятие и содержание // Финансовое право. 2006. № 4.

⁵ Яговкина В.А., Еремина Д.А. Проблемы регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях // Финансовое право. 2017. № 12 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

бюджета») не соответствует его содержанию¹, а Н.В. Васильева указывает на необходимость отнесения межбюджетных трансфертов к доходам бюджета как для упрощения правового регулирования, так и для унификации бюджетного учета².

Какой бы подход ни был предложен финансовой наукой относительно места межбюджетных трансфертов в бюджетной системе России в целом, следует отметить, что межбюджетные трансферты занимают значительную долю в структуре доходов местных бюджетов, что обусловлено современными тенденциями российской финансовой политики, в том числе в части распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации.

Поскольку основное предназначение местного бюджета заключается в исполнении расходных обязательств муниципального образования, особое значение приобретают закрепление БК РФ бюджетных полномочий муниципалитетов в области осуществления расходов и исполнению расходных обязательств³. В соответствии со ст. 65 БК РФ формирование расходов местного бюджета будет осуществляться в соответствии с разграничением полномочий между органами власти различных уровней. Расходные обязательства муниципального образования в соответствии со ст. 86 БК РФ возникают в результате принятия муниципальных правовых актов: по вопросам местного значения⁴, при осуществлении органами местного

¹ См.: *Химичева Н.И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // *Очерки финансово-правовой науки современности.* под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 180.

² *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ В литературе отмечают, что муниципальное образование принимают на себя обязательства по перечислению денежных средств другим субъектам финансовых правоотношений, тем самым реализуя свои полномочия через позитивное обязывание. См.: *Омельхина Н.В.* Позитивное обязывание в финансовом праве: дис. ... д-ра юрид. наук. Новосибирск, 2015. С. 18.

⁴ В литературе называют принцип привязки расходного полномочия к соответствующему уровню публичной власти. См.: *Шевелева Н.А.* Бюджетное

самоуправления переданных им государственных полномочий, а также в ряде других случаев¹. Глава 3 федерального закона № 131-ФЗ закрепляет перечень вопросов местного значения в зависимости от вида муниципального образования – городского и сельского поселения, муниципального района, городского и муниципального округа, внутригородского района. Для внутригородских территорий городов федерального значения перечень вопросов местного значения будет устанавливаться законом субъекта РФ и может отличаться в зависимости от вида внутригородской территории².

Н.А. Шевелева обращает внимание на то, что муниципальные образования могут брать на себя отдельные расходные обязательства, не являющиеся характерными – например, «полномочия из «остаточной» компетенции или полномочия, вытекающие из института «соучастия», что размывает стройную картину распределения расходных обязательств, закрепленную БК РФ»³. Возложение на муниципальные образования таких полномочий делает их практически не реализуемыми, поскольку они могут быть осуществлены только за счет собственных средств местных бюджетов, которых и так катастрофически не хватает.

В рамках своих бюджетных полномочий органы местного самоуправления разрабатывают и реализуют долговую политику. В литературе обращается внимание на необходимость совершенствования полномочий органов, отвечающих за управление публичным долгом в

выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

¹ В литературе выделяют группы оснований возникновения расходных обязательств. См.: Голубев А.В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. 2013. № 4. С. 12-17.

² См., например: Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (с изм. и доп. от 25.11.2020 № 27) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12, ст. 276; Ведомости Московской городской Думы. 2020. № 10, ст. 126.

³ Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

условиях перехода к цифровизации государственного и муниципального управления, использования единой цифровой информационной платформы для управления долговых обязательств, а также современных цифровых технологий, например, блокчейн¹. Соглашаясь с профессором Е.В. Покачаловой, следует сделать вывод о необходимости применения современных цифровых технологий при осуществлении всех бюджетных полномочий муниципальных образований, что сделает их реализацию более эффективной.

По результатам исследования сделаны следующие выводы.

Бюджетные полномочия муниципальных образований предложено определять, как принадлежащие им полномочия (права и обязанности) по регулированию бюджетных отношений на территории муниципального образования, формированию и исполнению местного бюджета в пределах, установленных законодательством, осуществляемые органами местного самоуправления.

Несмотря на то что ст. 31.1 БК РФ закрепляет принцип равенства муниципальных образований, что означает равные права в отношении бюджетов у муниципалитетов, на конкретное содержание и объем принадлежащих им бюджетных прав будут оказывать влияние вид муниципального образования, а также его особый правовой статус.

Анализ бюджетных полномочий, закрепленных ст. 7–9 БК РФ, позволил сделать вывод, что муниципальные образования обладают наименьшим объемом полномочий в области бюджетных отношений, что объективно обусловлено их правовым статусом в целом, в том числе бюджетно-правовым статусом.

¹ См.: Покачалова Е.В. Трансформация финансово-бюджетной правосубъектности участников правоотношений в сфере управления публичным внутренним долгом в условиях цифровизации российской экономики // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н. И. Химичевой (23 июня 2020 г.): в II ч. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2020 С. 204-206.

Бюджетные полномочия муниципальных образований, закрепленных БК РФ, классифицированы по ряду оснований. В зависимости от направленности полномочий предлагается разделить их на: полномочия в отношении собственного бюджета; полномочия в отношении бюджетов нижестоящих муниципальных образований при двухуровневом построении местного самоуправления; полномочия в отношении населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования.

Отдельно выделена группа бюджетных прав муниципальных образований по отношению к федеральному бюджету и бюджету субъекта Федерации, выражающихся в праве на предоставление межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, а также на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли при совместном с органами государственной власти выполнении публичных функций.

По самостоятельности осуществления бюджетных полномочий они разделены на полномочия, осуществляемые самостоятельно муниципальным образованием, и полномочия, передаваемые иному лицу (публично-правовому образованию, органу государственной власти или органу местного самоуправления). Исходя из деления бюджетных правоотношений в зависимости от содержания норм на материальные и процессуальные, выделено две группы бюджетных полномочий: возникающие в рамках материальных правоотношений и возникающие при осуществлении процессуальных правоотношений.

4.3. Особенности реализации полномочий

муниципальных образований в сфере налогообложения

Самостоятельность местных бюджетов (закрепленная как один принцип местных бюджетов) в первую очередь определяется возможностью влиять на формирование доходов, поступающих в бюджет муниципального образования. Перечень налоговых доходов закреплен в главе 6 и главе 9 БК РФ. Налоговые доходы местных бюджетов

складываются как за счет поступлений от местных налогов и сборов, устанавливаемых самими муниципалитетами, так и за счет налоговых доходов, поступающих от федеральных и региональных налогов и сборов, а также специальных налоговых режимов, норматив отчисления от которых закреплен как БК РФ, так и нормативными правовыми актами на региональном уровне. Как отмечает Д.А. Смирнов, «налоговый инструментарий является важным элементом развития государством предпринимательской и инвестиционной политики»¹, что требует комплексного подхода к его использованию.

В отличие от многих европейских стран, где представлен широкий спектр местных налогов и сборов, а органы местного самоуправления обладают достаточными полномочиями для их установления и взимания, в России компетенция муниципальных образований в области налогообложения, как по местным налогам, так и по отдельным элементам федеральных и региональных налогов, специальных налоговых режимов, в настоящее время весьма ограничена, что предопределено особенностями российского федерализма².

Фискальная функция финансов предполагает, что централизованные фонды денежных средств формируются в первую очередь за счет налоговых платежей, которые должны составлять основную долю доходов бюджетов. И если на федеральном уровне данное положение действительно реализуется, то чем ниже уровень бюджета, тем меньше доля налоговых доходов в общем объеме доходов бюджета. Как было показано ранее, для местных бюджетов

¹ См.: Смирнов Д.А. Особенности налогообложения на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности // Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой, посвященных 90-летию со дня рождения Нины Ивановны (2 октября 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2020. С. 220.

² Mironova S. Fiscal lawmaking municipalities: the experience of Russian and European states // Tax Sovereignty and the Concept of Fiscal Rule-Making in the Countries of Central and Eastern Europe: Conference Proceedings Marina Sentsova (Karaseva), Eugeniusz Ruskowski, Aleksei Paul, Michal Radvan (eds.). Voronezh Voronezh State University, Faculty of Law, 2018. P. 180.

характерен высокий уровень безвозмездных поступлений. В то же время в связи с невысоким уровнем неналоговых доходов бюджета налоговые доходы играют важную роль в формировании собственных доходов бюджета. В связи с этим представляется важным наделение муниципальных образований достаточными полномочиями в налоговой сфере, связанными как с установлением и введением в действие местных налогов и сборов, так и влиянием на установление тех федеральных и региональных налогов и сборов, которые поступают в местный бюджет. Налоговые нормы, создаваемые как представительными органами местного самоуправления, так и органами власти федерального и регионального уровня, составляют налоговое нормотворчество¹. При этом в литературе указывается на ограничение налоговых полномочий органов власти местного уровня федеральным налоговым регулированием², а также необходимость сохранения принципа единства экономического пространства и сохранения единства и целостности РФ в целом³.

Право муниципальных образований на собственные налоги вытекает из ст. 132 Конституции РФ. Полномочия органов местного самоуправления в налоговой сфере были уточнены поправками, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г.: муниципалитетам было оставлено лишь право на введение местных налогов, а право на установление налогов было исключено из полномочий органов местного самоуправления⁴. Как отмечает Е.В. Гриценко,

¹ Алимбекова А.С. Налоговый нормотворческий процесс как разновидность налоговой деятельности государства // Очерки налогово-правовой науки современности: монография / Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина, Национальный университет «Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого»; под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. М.; Харьков: Право, 2013. С. 113-132.

² Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Садчиков М.Н. Налоговый суверенитет: преференциальные налоговые режимы регионального уровня // *Налоги*. 2018. № 3. С. 16-18.

⁴ В литературе вторичное установление местных налогов представительными органами муниципальных образований делает вывод о целесообразности в этом случае говорить о введении налогов. См.: Попов В.В., Тришина Е.Г. К вопросу об участии представительных органов местного самоуправления в налоговом правотворчестве // *Налоги*. 2014. № 1. С.

причиной этого является тот факт, что «конституционное закрепление в 1993 году за муниципальными органами установления местных налогов учитывало положения тогда еще не ратифицированной Европейской хартии местного самоуправления», а «поправка, касающаяся вопроса местного значения в сфере налогообложения, может быть истолкована как изменение уточняющего характера, не несущее при этом в себе каких-либо содержательных изменений»¹.

Изменение Конституции РФ предопределяет необходимость уточнения норм НК РФ, регионального законодательства и муниципальных правовых актов в части приведения в соответствие норм указанных актов Конституции РФ и исключения из них права представительных органов муниципальных образований на установление местных налогов.

По состоянию на 2021 г. в России установлены два местных налога – налог на имущество физических лиц и земельный налог, оба этих налога являются имущественными². В то же время российская история знает примеры, когда местным органам власти было предоставлено право вводить большее количество налогов и сборов. Например, в советское время действовало Временное положение о местных финансах, утвержденное 12 ноября 1923 г., раздел III которого устанавливал источники поступлений, подлежащих зачислению в местные бюджеты, включая более двадцати налогов и сборов, которые могли устанавливаться местными советами³. В середине двадцатого века в СССР действовал указ Президиума ВС СССР от

34-37. Такая точка зрения подтверждает позицию законодателя по приведению норм Конституции РФ в соответствии с реальным положением дел.

¹ Грищенко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80-97 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² В рамках данного параграфа не рассматривается местный сбор – торговый сбор, поскольку он устанавливается не муниципалитетами, а городами федерального значения. См. параграф 5.5 работы.

³ См.: *Gliniecka J., Mironova S. The sources of financing local government in Poland and Russia: Comparative analysis.* Gdansk: Gdańsk University Press, 2019. P. 79.

10.04.1942 г. «О местных налогах и сборах»¹, которым было установлено пять местных налогов и сборов. Пришедший ему на смену указ Президиума ВС СССР от 26.01.1981 г. «О местных налогах и сборах» устанавливал три местных налога, а также предусматривал возможность введения «местных сборов с граждан за предоставляемые им услуги, связанные с организацией туризма, отдыха и экскурсий, любительского рыболовства и охоты, и за другие виды услуг для частичного возмещения расходов на указанные цели»². Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», принятый в 1991 г., предоставил муниципалитетам широкие возможности по введению налогов, установив более двадцати местных налогов и сборов (ст. 21 закона)³. В разных муниципальных образованиях их количество могло отличаться⁴. При этом, несмотря на большой выбор, в отдельных муниципалитетах также предпринимались попытки введения сборов, не предусмотренных законом⁵. Все местные налоги и сборы того периода можно было дифференцировать на две группы: обязательные к введению на всей территории РФ и вводимые по усмотрению органов местного самоуправления на отдельных территориях⁶. Таким образом, в настоящее время система местных налогов и сборов существенно ограничена НК РФ.

Имущественные налоги являются одними из самых древних видов налогов, взимаемых в мире и в России. Преимущество таких налогов заключается в том, что имущество является надежным объектом для налогообложения, его легко идентифицировать, поскольку, как правило, оно

¹ Указ Президиума ВС СССР от 10.04.1942 «О местных налогах и сборах» // Ведомости ВС СССР. 1942. № 13.

² Указ Президиума ВС СССР от 26.01.1981 № 3819-Х «О местных налогах и сборах» // Ведомости ВС СССР. 1981. № 5. Ст. 121.

³ Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11, ст. 527.

⁴ Налоговое право. Особенная часть / Под общ. ред. С.Г. Пепеляева. М. 2017.

⁵ Например, сбор за въезд на территорию городского кладбища. См.: Определение Архангельского облсуда от 26.10.2000 № 33-2894 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С.496.

подлежит государственной регистрации и постановке на учет. Таким образом, скрыть объект налогообложения сложнее, например, чем доходы.

В России местные налоги устанавливаются и вводятся в действие муниципальными представительными органами власти в пределах их компетенции на основании общих положений, закрепленных НК РФ. При этом круг полномочий муниципальных образований на введение элементов местных налогов ограничен ст. 12 НК РФ, что несколько сужает возможность и муниципалитетов в части реализации собственных полномочий.

В связи с этим муниципалитеты используют возможность введения дифференцированных ставок местных налогов¹, что становится предметом отдельных научных исследований². В то же время возможность установления дифференцированных ставок налога в зависимости от муниципального образования порождает между ними конкуренцию.

Ограничения по дифференциации налоговых ставок установлены абз. 2 п. 2 ст. 3 НК РФ. По иным основаниям такая дифференциация допускается, чем активно пользуются муниципалитеты. Органы местного самоуправления разграничивают ставки местных налогов по различным основаниям: субъектам, объектам земли и недвижимости, целевому назначению земельных участков и т.д.³

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Возможность дифференциации ставок имущественных налогов местными органами // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2015 года: по матер. XIII междунар. науч.-практ. конф. (15-16 апреля 2016 г.) / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Норма, 2017. С. 152-163.

² См., например: *Крохина Ю. А.* Совершенствование налога на имущество физических лиц // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2014 года: сб. матер. XII междунар. науч.-практ. конф. (17–18 апреля 2015 г.) / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2016. С. 53-62; *Миронова С. М.* Особенности исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года: сб. матер. IX междунар. науч.-практ. конф. (20–21 апреля 2012 г.) / под ред. С. Г. Пепеляева. М., 2013. С. 119-128; *Смирнов Д. А.* Регулирующие и фискальные возможности налога на имущество физических лиц в современной налоговой системе Российской Федерации // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. № 10 (78). С. 96-103.

³ См. подробнее: *Mironova S.* Views on tax regulations on property. Russian and Polish experiences / A. Drywa, S. Mironova. Gdansk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2020.

В попытке установить дифференцированные ставки налога представительные органы власти выходят за пределы предоставленных им полномочий, и в качестве основания дифференциации устанавливают такие, которые противоречат принципам налогообложения, закрепленным ст. 3 НК РФ, в частности, положению о том, что налоги должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Попытки установить повышенные ставки налога для тех объектов недвижимости, по которым была снижена кадастровая стоимость путем обжалования собственниками, являются дискриминационными, на что указывает суд¹ и обращается внимание в литературе². Приведенный пример показывает, что снижение кадастровой стоимости объектов недвижимости, которое применяется по заявлению собственников, является часто встречаемым явлением³, что вынуждает местные органы власти придумывать пути обхода данного права, предоставленного налогоплательщикам.

Одним из немногих полномочий, закрепленных за муниципальными образованиями в налоговой сфере, является право на установление налоговых льгот по местным налогам, а также по специальным налоговым режимам в тех, случаях, когда это предусмотрено. Возникает вопрос, насколько оправдано введение налоговых льгот и иных преференций, которые ведут к недополучению местными бюджетами налогов, а также иных возможных доходов, зачисляемых в местный бюджет.

В литературе и на практике не утихают дискуссии по поводу того, должны ли льготы по местным налогам устанавливаться только самим

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 27.06.2018 №59-АПГ18-3 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Щекин Д.М., Машков Л.И.* Обзор правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам за июнь - июль 2018 г. // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2018. № 9. С. 30-35.

³ *Миронова С.М.* Кадастровая стоимость в системе имущественного налогообложения: конституционно-правовые аспекты // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2017 года: сб. матер. XV междунар. науч.-практ. конф. (13–14 апреля 2018 г.) / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статут, 2019. С. 148-161.

муниципальным образованием либо возможно закрепление льгот НК РФ при установлении налога, поскольку в последнем случае установление таких льгот оказывает влияние на устойчивость доходов местных бюджетов. Например, введение льгот по земельному налогу для предприятий оборонного комплекса на федеральном уровне фактически сокращает возможности сбора данного налога в отдельных муниципальных образованиях, например, в некоторых ЗАТО. О необходимости отказа от установления льгот по местным налогам на федеральном уровне и передачи данного полномочия полностью самим муниципалитетам отмечается в Основных направлениях налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов¹. В то же время отдельные налоговые льготы, носящие инвестиционный характер, целесообразно сохранить на федеральном уровне, особенно если это необходимо для установления единообразных условий для субъектов предпринимательской деятельности².

Введенное в декабре 2018 г. в БК РФ понятие налоговых расходов как выпадающих доходов бюджетов, обусловленных налоговыми льготами, предполагает необходимость проведения оценки налоговых расходов. Применительно к имущественным налогам такая оценка может быть проведена как на федеральном уровне (при установлении льгот по имущественным налогам НК РФ), так и на региональном и местном уровнях (если льготы установлены при введении налогов региональными или местными органами власти).

На федеральном уровне Правила формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации утверждены постановлением Правительства РФ от 12.04.2019 г.

¹ Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, одобрены Правительством РФ 01.07.2014 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Более подробно см.: *Миронова С.М.* Правовые коллизии установления налоговых льгот по земельному налогу (на примере Свободного порта Владивосток) // *Правоприменение.* 2019. Т. 3. № 4. С. 51-62.

№ 439¹. Общие требования к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований установлены постановлением Правительства РФ от 22.06.2019 г. № 796², на основании которого принимаются региональные и муниципальные правовые акты.

Например, Порядком проведения оценки налоговых расходов Волгоградской области, утвержденным постановлением Администрации Волгоградской области от 23.09.2019 г. № 460-п³, предусмотрены требования к порядку и критериям проведения оценки налоговых расходов Волгоградской области кураторами налоговых расходов Волгоградской области, правила формирования информации о нормативных, целевых и фискальных характеристиках налоговых расходов, порядок обобщения результатов оценки эффективности налоговых расходов, осуществляемой кураторами.

Таким образом, установление льгот по имущественным налогам должно обязательно учитывать оценку налоговых расходов во взаимосвязи с реализацией государственных и муниципальных программ.

Граждане оплачивают земельный налог и налог на имущество физических лиц в единую дату – до 1 декабря года, следующего за налоговым периодом. С 2019 г. в российском законодательстве появился новый институт – единый налоговый платеж, которым физическим лицом может быть оплачен земельный налог и налог на имущество физических лиц⁴ досрочно, что дает гражданам возможность не ждать 1 декабря, а заплатить предполагаемую сумму налога в любое удобное ему время. Правовая

¹ Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 (с изм. и доп. от 27.12.2019 № 1918) «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 16, ст. 1946; СЗ РФ. 2020. № 1 (ч. II), ст. 100.

² Постановление Правительства РФ от 22.06.2019 № 796 (с изм. и доп. от 10.08.2020 № 1204) «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2019. № 26, ст. 3450; СЗ РФ. 2020. № 33, ст. 5402.

³ Постановление Администрации Волгоградской обл. от 23.09.2019 № 460-п «Об утверждении Порядка проведения оценки налоговых расходов Волгоградской области» // Волгоградская правда, 2019. 4 окт.

⁴ А также транспортный налог и НДФЛ.

природа данного платежа исследуется в литературе¹. За 9 месяцев 2020 г. более 110 тысяч налогоплательщиков воспользовались единым налоговым платежом, перечислив в бюджет 2,7 млрд рублей². В настоящее время не понятно, сколько из этой суммы было оплачено местных налогов, а это позволило бы сделать вывод, насколько выгодна муниципалитетам досрочная уплата земельного налога и налога на имущество физических лиц в виде единого платежа. В то же время следует предположить востребованность данного института с точки зрения возможности для муниципальных образований получить налоговые доходы ранее обозначенного для уплаты налогов срока, что делает единый налоговый платеж привлекательным для муниципалитетов. В связи с этим органам местного самоуправления целесообразно проводить разъяснительную политику о возможности его использования.

Необходимо также рассмотреть вопрос о влиянии муниципальных образований на установление и сбор налогов и сборов, которые поступают в местный бюджет. Большую часть налоговых доходов местных бюджетов составляет налог на доходы физических лиц. Например, в бюджете Котельниковского муниципального района Волгоградской области за 2018 г. НДФЛ запланирован в размере 81% всех доходов бюджетов³. При этом доля зачисления НДФЛ в местные бюджеты, установленная БК РФ, минимальна. Налог на доходы физических лиц зачисляется: «в бюджеты городских поселений – по нормативу 10 процентов; в бюджеты муниципальных районов в зависимости от типа муниципального образования на нем расположенного (на территориях городских поселений – по нормативу 5 процентов; на территориях сельских поселений – по нормативу 13

¹ Красюков А.В. Единый налоговый платеж физического лица: понятие и правовая природа // *Налоги*. 2019. № 3. С. 8-10.

² 2,7 млрд рублей оплатили россияне единым налоговым платежом // *Налоговая политика и практика* [Электронный ресурс]. URL: <http://nalogkodeks.ru/27-mlrd-rublejj-oplatili-rossiyane-edinym-nalogovym-platezhom/> (дата обращения 02.12.2020).

³ Бюджет для граждан на 2018 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kotelnikov-region.ru/city/socs/budget/%D0%91%D0%93.pdf> (дата обращения 17.04.2020).

процентов; на межселенных территориях – по нормативу 15 процентов); в бюджеты городских округов – по нормативу 15 процентов; в бюджеты сельских поселений – по нормативу 2 процента»¹.

Очевидно, что самый низкий норматив отчисления в 2 процента в бюджеты сельских поселений не отвечает потребностям данных муниципальных образований в формировании собственных доходов бюджетов. На необходимость повышения доли отчисления НДФЛ в местные бюджеты обращается внимание как в целом, так и применительно к отдельным видам муниципальных образований. Например, А.В. Голубев, А.И. Макаренко обосновывают целесообразность «введения минимально допустимого уровня НДФЛ, зачисляемого в местный бюджет ЗАТО на уровне 50%»². На прошедшем в конце июня 2018 года в г. Урюпинске Форуме малых городов «Провинция» главы многих муниципальных образований высказывались за повышение доли НДФЛ, зачисляемого в местные бюджеты, в зависимости от типа муниципального образования и их потребностей назывались цифры и в 30 и в 40%, как необходимый и достаточный уровень для финансового покрытия решения вопросов местного значения и развития муниципалитетов.

Следует отметить, что муниципальные образования не могут напрямую влиять на увеличение поступлений от налога на доходы от физических лиц, поскольку элементы налогообложения по данному налогу они не устанавливают. Таким образом, они могут повлиять на наполняемость местных бюджетов за счет поступлений от налога на доходы физических лиц путем повышения занятости населения, развития производства, создания новых рабочих мест. В рамках данной работы проводятся встречи с работодателями по вопросам погашения задолженности по НДФЛ, выплат

¹ Бюджетный кодекс РФ.

² Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2017. С. 61.

заработной платы в конвертах, разъяснение населению важности уплаты налога на доходы физических лиц.

Муниципальным образованиям в сотрудничестве с субъектами РФ следует искать потенциал собираемости НДФЛ по тем видам доходов, которые сложно отследить и которые пока еще не находятся в зоне пристального внимания налоговых органов в силу отсутствия достаточного числа должностных лиц, задействованных в проверках. К таким доходам следует отнести доходы от сдачи в аренду жилья, доходы, получаемые от занятий предпринимательской деятельностью. Например, в Волгоградской области сбор от НДФЛ за 2020 г. составил 37,6 млрд руб., или 111,4% от показателей прошлого года¹, несмотря на сложную ситуацию из-за пандемии.

Сдача в аренду жилья приносит гражданам доходы, которые облагаются налогом на доходы физических лиц. В то же время мало кто из граждан декларирует такие доходы именно в силу отсутствия контроля со стороны налоговых органов. Тем не менее в российской практике уже есть положительные примеры, когда органы власти стали решать данную проблему, увеличив поступление НДФЛ в бюджет. Так, бюджет Москвы за 2017 г. получил более 1,3 млрд рублей налогов от сдачи квартир в аренду, это на 20% больше, чем в 2016 г. При этом налог поступал в бюджет в двух вариантах: либо в виде патентной системы налогообложения (в 2017 г. горожане купили почти 2,2 тысячи патентов) либо путем подачи налоговой декларации по НДФЛ (было подано 26,5 тысячи деклараций)². Очевидно, что применение патентной системы также должно быть выгодно муниципальным образованиям, поскольку поступления от данной системы налогообложения 100% идут в местный бюджет. Введение налогового режима для самозанятых и возможность его применения в отношении доходов от сдачи в аренду

¹ УФНС России по Волгоградской области подведены итоги поступлений налоговых платежей в бюджет Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn34/news/activities_fts/10454394/ (дата обращения 26.01.2021).

² Город получил от сдачи квартир более 1,3 миллиарда рублей налогов [Электронный ресурс]. URL: <http://mosday.ru/news/item.php?1372307> (дата обращения 02.06.2018).

жилых помещений приведет к тому, что часть таких доходов будет поступать в региональный, а не местный бюджет.

Представляется, что возможности по увеличению собираемости по НДФЛ за счет приведенных источников доходов не должны быть единственными, а должны сочетаться с другими методами повышения собираемости налогов в бюджет, в том числе за счет повышения эффективности налогового контроля, а не за счет увеличения налогов. В предпринимательских кругах существует мнение, что сбориание налога на доходы физических лиц с граждан, работающих в тени, должно начинаться не с взимания налогов, а с создания государством условий для предпринимателей, направленных на ведение бизнеса в России. Установление небольших налогов, отсутствие тотального контроля за деятельностью предпринимателей будет в большей степени способствовать выходу ими из тени, что, в свою очередь, приведет увеличению поступлений налогов в бюджет.

Одним из обсуждаемых остается вопрос об уплате НДФЛ не по месту нахождения организации, а по месту жительства работника, что будет способствовать развитию небольших населенных пунктов, особенно в городских агломерациях, когда жители небольшого городка едут на работу в крупный город. Такие предложения периодически возникают как в органах государственной власти, так и в деловых сообществах¹.

¹ См., например: Глава МЭР предложил платить НДФЛ по месту жительства [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/2439100.html> (дата обращения 01.09.2019). Итоговый документ (рекомендации) конференции «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период» // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/24407149/?fbclid=IwAR1LUvtCPz14MAWh_xC3ExjDRABfZ3rRxydcuYKows_-swBli3jQHgC4G6E (дата обращения 01.12.2020).

Несмотря на то что ФНС России в своем письме от 28.08.2017 г.¹ указала на сложность такого взимания НДФЛ, следует отметить, что за последние несколько лет цифровизация налогового администрирования и налогового контроля вышла на более современный уровень, что предполагает большую вероятность осуществления администрирования НДФЛ по месту жительства работника.

В целом следует сделать вывод, что вопросы финансовой самостоятельности муниципальных образований, в том числе в сфере формирования собственных доходов, до сих пор не решены на практике. Обозначенные проблемы могут быть решены только принятием кардинальных мер, направленных на реформирование местного самоуправления в целом. Увеличение доли НДФЛ, передаваемой муниципальным образованиям, является эффективным способом повышения самостоятельности местных бюджетов.

До 2021 г. еще одним из налогов, который устанавливался на уровне субъектов РФ, и поступал в местные бюджеты, являлся единый налог на вмененный доход. Доля данного налога в структуре доходов местного бюджета во многом зависела от той политики, которую проводит муниципалитет по созданию благоприятного климата для занятия предпринимательской деятельностью на данной территории. Налогоплательщики после отмены ЕНВД вправе перейти на общую систему налогообложения, упрощенную систему налогообложения, патентную систему налогообложения (далее – ПСН)² или налог на профессиональный доход. Из названных только ПСН поступает в местный бюджет, в связи с чем для муниципальных образований выгодно увеличение предпринимателей, выбравших такой режим.

¹ Письмо ФНС России от 28.08.2017 № ММВ-19-1/222 «По изменению порядка уплаты налога на доходы физических лиц» [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Данный налоговый режим не пользовался популярностью среди предпринимателей во многих небольших населённых пунктах, где граждан предпочитают работать совсем без государственной регистрации, что позволяет им избегать уплаты любых налогов.

Пересмотр отдельных видов деятельности, а также размера доходности по ним для целей налогообложения по патентной системе налогообложения позволит предпринимателям после отмены единого налога на вмененный доход перейти на патентную систему налогообложения как наиболее выгодную для них. В связи с этим следует оценить положительно принятие федерального закона от 23.11.2020 г. № 373-ФЗ «О внесении изменений в главы 26-2 и 26-5 части второй НК Российской Федерации и ст. 2 федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации»¹, в соответствии с которым расширяется возможность применения патентной системы налогообложения.

По состоянию на 01.01.2021 г. из 1,3 млн предпринимателей, находившихся на ЕНВД, 96,2% разные категории, (1 млн 250 тыс.) выбрали другой налоговый режим, из них 57,5% – УСН, 40% – ПСН². Например, в Волгоградской области 8 тыс. перешли на УСН, 7,3 тыс. перешли на ПСН³. Оставшиеся 60 тыс. предпринимателей могли перейти на упрощенную систему налогообложения до 31 марта 2021 г. Показатели перехода на патент объясняются как объективными причинами – организации-плательщики ЕНВД не могут выбрать такой налоговый режим, так и субъективными причинами – не во всех регионах РФ успели привести в соответствии с изменениями НК РФ муниципальные правовые акты, регулирующие ПСН. В связи с этим представляется важным заблаговременное принятие соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих налоговые полномочия муниципалитетов.

¹ Федеральный закон от 23.11.2020 № 373-ФЗ «О внесении изменений в главы 26-2 и 26-5 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 48, ст. 7626.

² ФНС подвела итоги отмены ЕНВД [Электронный ресурс]. URL: http://www.nalog-briz.ru/2021/01/blog-post_0.html (дата обращения 29.01.2021).

³ Представители бизнеса региона своевременно перешли с ЕНВД на альтернативные режимы налогообложения // [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn34/news/activities_fts/10395203/ (дата обращения 25.01.2021).

Таким образом, в настоящее время российское налоговое законодательство дает муниципальным образованиям право вводить только два местных налога, что, конечно, недостаточно для наполнения собственных доходов местных бюджетов.

В связи с этим представляется целесообразным перераспределить часть налоговых доходов, закрепленных БК РФ, закрепив их на постоянной основе за местными бюджетами. В частности, передать в местные бюджеты часть доходов: от упрощенной системы налогообложения – в размере 20%; от налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет – в размере 50%; от транспортного налога, взимаемого с физических лиц – по нормативу 100 процентов; от налога на имущество организаций – в размере 20%; от налога на профессиональный доход – в размере 20%. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в следующие нормы БК РФ: абз. 2 ст. 50, абз. 2,4 ч. 1 ст. 56, абз. 22 ч. 2 ст. 56, п. 2 ст. 61, п.2 ст. 61.2, п. 2 ст. 61.3, п. 2 ст.61.5, п. 2 ст. 61.6 БК РФ.

Возникает также вопрос о возможности муниципальных образований инициировать установление новых местных налогов на федеральном уровне. Интересным представляется опыт Швеции, где в 2007 г. был введен стокгольмский сбор за въезд (или налог на пробки, налог на перегрузку)¹, который взимается при въезде и выезде из центра Стокгольма. С 03.01.2006 г. по 31.07.2006 г. был проведен эксперимент по взиманию данного сбора, затем 17 сентября 2006 г. был проведен местный референдум² по вопросу, стоит ли вводить сбор. После этого национальный законодательный орган Швеции утвердил данный сбор³. Этот пример показывает, что в отсутствие собственных полномочий на введение налогов, не установленных налоговым законодательством, муниципальные образования могут выйти с инициативой

¹ Stockholm congestion tax.

² Референдумы проводились в нескольких муниципальных образованиях, но только в Стокгольме жители проголосовали За.

³ Стокгольмский налог на пробки // [Электронный ресурс]. URL: https://wikichi.ru/wiki/Stockholm_congestion_tax (дата обращения 29.01.2021).

к федеральному законодателю по установлению соответствующего платежа НК РФ.

Еще один аспект, который необходимо отметить, заключается в том, что в связи с активной реализацией в России национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» на повышение собираемости налогов, поступающих в местный бюджет, может оказать влияние использование средств информатизации. Таким образом, следует показать влияние информационных технологий на финансовую деятельность муниципальных образований в России¹ и за рубежом.

Поскольку для муниципальных образований особую роль играет повышение собираемости налогов, важное значение приобретает работа с налогоплательщиками как в части информирования их об уплате налогов, их налоговых обязанностях, электронном взаимодействии с налоговыми органами и органами местного самоуправления (в тех случаях, когда это необходимо, например, при постановке на учет объектов налогообложения, получения разрешения для уплаты сбора и пр.), так и в части осуществления контроля за уплатой налогов как со стороны налоговых органов, так и со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Отсутствие достаточного финансирования муниципалитетов делает невозможной должную реализацию многих полномочий, возложенных на местные органы власти, именно поэтому и администрирование налогов целесообразнее оставлять у налоговых органов, нежели передавать муниципалитетам, как это сделано, например, в Словакии². В то же время в Польше, где действуют муниципальные налоговые органы, эффективное

¹ См.: *Миронова С.М.* Влияние применения цифровых технологий в налоговой сфере на повышение доходов местных бюджетов: российский и зарубежный опыт // *Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой.* Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. С. 105-111.

² *Romanova A., Červena K.* Current System of Funding of Local Self-Government in Slovakia and its Challenge, *Financial Law Review* no. 2 (4) (2017). P. 56.

взаимодействие их с налогоплательщиками предлагают повысить с помощью доставки документов с использованием средств электронной связи¹.

Повышению собираемости налогов может способствовать автоматический расчет налогов. В литературе отмечают, что основная проблема внедрения полной оцифровки и автоматического расчета местных налогов связана с большой важностью льгот в целом и льгот в местном налогообложении².

Последние изменения налогового законодательства в части уплаты земельного налога организациями (введение единых предельных сроков уплаты налога, отмена обязанности по предоставлению декларации) свидетельствуют о том, что применение налоговыми органами цифровых технологий позволяет усилить администрирование и контроль за уплатой налогов налогоплательщиками. Наиболее эффективным является применение информационных и цифровых технологий при осуществлении контроля за уплатой налогов, а также постановкой на учет объектов налогообложения. В первую очередь эти функции осуществляют налоговые органы, но контроль может вестись и органами государственной власти и местного самоуправления.

Поскольку в России в местные бюджеты поступают в основном имущественные налоги, а также отчисления от налога на доходы физических лиц, для местных органов власти важно усиление контроля именно в отношении собираемости этих налогов. В отношении имущественных налогов на первый план выходит учет объектов налогообложения, поскольку не всегда владельцы имущества своевременно осуществляют постановку на

¹ *Leonard E.* Municipal Tax Authorities: are Changes Needed? // The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy (Conference Proceedings) Petr Mrkývka, Jolanta Gliniecka, Eva Tomášková, Edward Juchniewicz, Tomasz Sowiński, Michal Radvan (eds.). Brno 2018. P. 383.

² *Mariański M.* Challenges and Problems of Local Government Finances in the Light of the French Cour des Comptes Reports as a Guide for the Polish Legislature // The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy (Conference Proceedings) Petr Mrkývka, Jolanta Gliniecka, Eva Tomášková, Edward Juchniewicz, Tomasz Sowiński, Michal Radvan (eds.). Brno 2018. P. 102.

учет, а также определение целевого назначения имущественного объекта, например, земельного участка. Целевое назначение земли влияет на кадастровую стоимость объекта и размер ставки земельного налога. На практике встречаются случаи, когда земельный участок выделяется под индивидуальное жилищное строительство (с обложением налогом по минимальной ставке), при этом фактически земля используется под коммерческую застройку, например, строительство гостиницы.

Например, только в Московской области, по оценкам экспертов, у 355 тыс. из 8,8 млн подмосковных объектов недвижимости в государственном кадастре недвижимости отсутствуют площадные и протяженные характеристики, более 80 тыс. земельных участков не имеют категории и вида разрешенного использования, свыше 1,1 млн объектов не оформлены гражданами и не учитываются в налоговом обороте¹. Обладатели таких земельных участков и объектов капитального строительства, находящиеся в собственности физических лиц, не платят налоги. А это именно те налоги, которые поступают в местный бюджет.

Традиционные методы контроля не всегда позволяют своевременно выявить случаи нарушения и не зарегистрированные объекты имущества для последующей их постановки на налоговый учет. В связи с этим в отдельных российских регионах начали применять современные технологии для осуществления контроля за такими объектами, например, применять квадрокоптеры для контроля за налогоплательщиками и их имуществом². В

¹ Росреестр атакует с воздуха // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/06/06/8288723.shtml> (дата обращения 05.05.2019).

² См. подробнее: *Миронова С.М.* Влияние применения цифровых технологий в налоговой сфере на повышение доходов местных бюджетов: российский и зарубежный опыт // Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. С. 105-111.

ряде европейских государствах также используют дроны для борьбы с уклонением от уплаты налогов¹.

Таким образом, применение информационных технологий как в налоговой сфере в целом, так и при взаимодействии налоговых органов и органов местного самоуправления позволит повысить собираемость налогов, поступающих в местный бюджет.

По итогам исследования можно сделать следующие выводы.

В отличие от многих европейских стран, где представлен широкий спектр местных налогов и сборов, а также органы местного самоуправления обладают достаточными полномочиями для их установления и взимания, в России компетенция муниципальных образований в области налогообложения как по местным налогам, так и по отдельным элементам федеральных и региональных налогов, специальных налоговых режимов в настоящее время весьма ограничена, что предопределено особенностями российского федерализма.

Анализ местных налогов и сборов, установленных в России в разные исторические периоды, показывает, что в настоящее время муниципальные образования максимально ограничены в собственных полномочиях по установлению и введению местных налогов и сборов, определению их элементов.

Одним из немногих полномочий, используемых органами местного самоуправления, является установление дифференцированных ставок налогов. В то же время представительные органы муниципальных образований, устанавливая их, не должны выходить за пределы своей компетенции. Установление льгот по имущественным налогам должно

¹ Там же. Беспилотники используются уже во многих странах при осуществлении финансового контроля в разных сферах, например, таможенными органами Дубая при наблюдении за торговыми судами. См.: *Литвинова Ю.М., Бакаева О.Ю.* Осуществление налогового и таможенного контроля с использованием информационных технологий (правовой аспект) // Теория и практика современной юридической науки. Материалы VII всероссийской научно-практической конференции. Отв. редактор Е.Б. Гоголевская. Науч. редактор И.С. Кокорин. 2020. С.18.

обязательно учитывать оценку налоговых расходов во взаимосвязи с реализацией государственных и муниципальных программ.

Особое внимание уделено рассмотрению вопроса о влиянии муниципальных образований на установление и сбор налогов и сборов, которые поступают в местный бюджет, в первую очередь налога на доходы физических лиц. Поскольку муниципальные образования не могут напрямую влиять на увеличение поступлений от налога на доходы от физических лиц, у них есть возможность косвенного влияния на собираемость НДФЛ как путем повышения занятости населения, развития производства, создания новых рабочих мест, так и путем участия в осуществлении контроля за доходами граждан.

Показана актуальность применения информационных и цифровых технологий при осуществлении контроля за уплатой налогов, а также постановкой на учет объектов налогообложения. В России эти функции выполняют налоговые органы, но часть работы может быть осуществлена и органами местного самоуправления. Это обосновано тем фактом, что по тем налогам, которые составляют существенную долю местных бюджетов (НДФЛ, имущественные налоги), муниципалитеты заинтересованы в контроле за их уплатой.

Предложено перераспределение налоговых доходов между бюджетами путем закрепления за местными бюджетами части налоговых доходов (доли отчислений от налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций, транспортного налога, упрощенной системы налогообложения, налога на профессиональный доход) на постоянной основе.

4.4. Реализация муниципальными образованиями полномочий по формированию неналоговых доходов: порядок установления и практика применения

Как уже было отмечено ранее, муниципальные образования ограничены во введении местных налогов. Поступления от отчислений от

федеральных и региональных налогов хотя и бывают существенными в структуре доходов местных бюджетов, тем не менее муниципальное образование не всегда может влиять на их собираемость в бюджет. В связи с этим можно отметить, что в части реализации полномочий по неналоговым доходам в бюджет муниципалитеты имеют больше возможности для самостоятельности.

В структуре доходов местных бюджетов выделяют такие неналоговые доходы, как: 1) доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; 2) платежи за пользование природными ресурсами; 3) доходы от оказания платных услуг и возмещения затрат; 4) доходы от реализации материальных и нематериальных активов; 5) прочие неналоговые доходы, в т.ч. штрафы, санкции, возмещение ущерба. Отдельно следует назвать средства самообложения граждан и инициативные платежи, анализ которых был проведен в третьей главе исследования.

Как отмечает Н.А. Шевелева, «неналоговые доходы также жестко привязаны к соответствующему бюджету и исходят из собственности имущества или учреждений, оказывающих государственные услуги»¹. В связи с этим традиционно значительную долю неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований составляют доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности – 57,5% всех неналоговых доходов. При этом большая часть этих доходов приходилась на городские округа. Доходы от реализации материальных и нематериальных активов, составляющие 19,3% в общей структуре неналоговых доходов местных бюджетов, также в основном формируются в городских округах.

Поскольку перечень неналоговых доходов является открытым, в некоторых муниципальных образованиях можно найти неналоговые доходы, которые не закреплены БК РФ. В литературе обращается внимание на

¹ Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

многочисленные пробелы и коллизии, связанные с введением платежей обязательного характера, которые не упомянуты ст. 41 БК РФ¹. Действительно в п. 2 ст. 41 БК РФ упоминаются только доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями.

Ст. 62 БК РФ, закрепляя перечень неналоговых доходов местных бюджетов, устанавливает также некоторые виды платы, взимаемой муниципальными образованиями: за использование лесов, за увеличение площади земельных участков, по соглашениям об установлении сервитутов и ряд других. На практике встречаются иные платежи и сборы, устанавливаемые муниципальными образованиями. Так, Д.М. Щекин, анализируя денежную компенсацию застройщиков местным органам власти за строительство объектов, называет его «строительным сбором». Такой платеж носит не однозначный характер, поскольку, с одной стороны, «плата муниципальному образованию за содействие в проведении строительства или реконструкции объекта является законным гражданско-правовым предоставлением. С другой стороны, публичный субъект – муниципальное образование – не принимает на себя гражданско-правовых обязательств и его обязанности вытекают из норм публичного права»².

Введение под видом гражданско-правовых платежей фактически фискальных сборов Д.М. Щекин объясняет хроническим дефицитом местных бюджетов при одновременной дополнительной транспортной и инфраструктурной нагрузке на публичное образование, при этом налоговых поступлений от построенных объектов муниципальное образование не может получить в силу особенностей налоговой системы РФ. Это может привести к ситуациям, когда из-за бюджетного перераспределения муниципальным образованиям невыгодно иметь на своей территории новые масштабные

¹ Васильева Н.В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. С. 137.

² Щекин Д.М. Строительный сбор или к вопросу о компенсациях публичным субъектам при строительстве // Хозяйство и право. 2013. № 10 (441). С. 77-81.

объекты недвижимости¹. А. Карапетов называет такой платеж по инвестиционному договору неформальной доплатой за нормальное исполнение государством своих публично-правовых функций². Несмотря на дискуссии о характере такого платежа как публичного или гражданско-правового, следует исходить из того, что обязанности органа местного самоуправления по инвестиционному контракту относятся к его властно-распорядительным функциям, а не гражданско-правовым обязательствам, что было отмечено судом³. Исходя из прямого толкования бюджетного законодательства РФ, такой платеж не может быть отнесен ни к одному из видов закрепленных неналоговых доходов местных бюджетов и может рассматриваться как установленный самим муниципальным образованием вид неналогового дохода.

Муниципалитеты получают от застройщиков денежные и имущественные взносы на развитие инфраструктуры на договорной основе. Эксперты отмечают, что эти взносы – такие же налоги и сборы, они платятся на общественные нужды, собирают их не рыночные операторы, а публичная власть⁴. Такие взносы по своей природе являются возмещениями⁵.

Еще одним примером обязательного платежа, поступающего в доходы местных бюджетов, можно назвать средства, которые составляют восстановительную стоимость зеленых насаждений⁶. В некоторых муниципалитетах доля таких доходов может быть значительной. Например, в бюджете города Ломоносова (Санкт-Петербург) на 2017 г. средства,

¹ Там же.

² *Карапетов А.* Инвестдоговор превращается... превращается инвестдоговор... в дарение: грядет крайне интересное постановление Президиума ВАС РФ // [Электронный ресурс]. URL: https://zakon.ru/blog/2013/2/10/investdogovor_prevrashhaetsya%E2%80%A6_prevrashhaetsya_investdogovor_v_darenie_gryadet_krajne_interesnoe_pos#comment_38618 (дата обращения 29.01.2021).

³ Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 17043/11 по делу № А41-29131/10 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы». М., 2015. С. 5.

⁵ Там же. С. 64.

⁶ *Gliniecka J., Mironova S.* The sources of financing local government in Poland and Russia: Comparative analysis / J. Gliniecka, S. Mironova. Gdansk: Gdańsk University Press, 2019.

составляющие восстановительную стоимость зеленых насаждений, составляют 28,8% неналоговых доходов бюджета и занимают второе место после доходов от аренды и поступлений от продажи права заключения договоров аренды земельных участков¹. Этот платеж распространен в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга².

В литературе отмечается особая правовая природа неналоговых доходов федерального бюджета, обусловленная методами правового регулирования, социально-экономической значимостью, территориальной обусловленностью³. В этой связи можно говорить об особой правовой природе неналоговых доходов местных бюджетов, обусловленной, с одной стороны, необходимостью формирования местного бюджета для решения вопросов местного значения, а также особенностью финансовой политики и бюджетного федерализма в России, с другой стороны, близостью органов местного самоуправления к населению, что позволяет использовать такие формы неналоговых доходов, которые не могут быть собраны на федеральном и региональном уровнях.

Интерес представляет также исследование полномочий муниципальных образований по взиманию таких платежей, которые, хотя и не являются местными в соответствии с законодательством, но относятся к таковым по своему фактическому содержанию. Кроме того, значимость таких платежей предопределяется перспективами их перевода в налоговые. В России в настоящее время существует большое количество неналоговых платежей, что предопределяет необходимость их упорядочения и

¹ Решение от 08.12.2016 года №128 «Об утверждении бюджета муниципального образования город Ломоносов на 2017 год» // [Электронный ресурс]. URL: https://mo-lomonosov.ru/budzhet_2017.html (дата обращения 10.09.2020).

² Закон Санкт-Петербурга от 28.06.2010 №. 396-88 (с изм. и доп. от 10.02.2021 № 30-9) «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2010. № 25; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2021. 11 фев.

³ Мутушев Р.М. Неналоговые доходы федерального бюджета: проблемы правового регулирования: дис ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 13.

совершенствования их правовой регламентации¹. Проводится работа по их систематизации, а также определению тех неналоговых обязательных платежей, которые в силу максимально схожей с налоговыми платежами природой, планируется включить в НК РФ, дополнив ими налоговые платежи².

Муниципальные образования в отношении таких неналоговых публичных платежей могут выступать как субъекты, устанавливающие и вводящие их в действие, так и могут оказывать влияние на их установление и уплаты опосредованно. Одним из таких платежей следует назвать курортный сбор, хотя и являющийся региональным, но по своей правовой природе направленный именно на финансирование отдельных муниципальных образований.

Курортный сбор был введен в порядке эксперимента³ в трех регионах – Ставропольском крае, Краснодарском крае и Алтайском крае (по закону предусмотрена также возможность введения курортного сбора в Крыму, но данный субъект РФ отказался от его введения)⁴. Данный платеж не является новым для России, при этом подобные платежи взимаются во многих странах мира⁵. В связи с этим интерес к курортному сбору в научной литературе в последнее время усилился⁶.

¹ См., например: *Васянина Е.Л.* Фискальное право России: монография / под ред. С.В. Запольского. М.: КОНТРАКТ, 2013. 152 с. *Абызова Е.Р., Рябов А.А.* Обязательные неналоговые платежи и конституционный принцип определенности правовых норм // *Финансовое право.* 2017. № 3. С. 23-27 и др.

² Более подробно см.: *Миронова С.М.* Курортный сбор или гостиничный сбор: перспективы изменения законодательства // *Финансовое право.* 2019. № 9. С. 27-32.

³ В литературе применение экспериментальных правовых режимов называется особым инструментом государственного управления публичными финансами. См.: *Поветкина Н.А.* Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // *Финансовое право.* 2020. № 9. С. 21.

⁴ Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 431-ФЗ) «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» // *СЗ РФ.* 2017. № 31 (ч. I), ст. 4763; *СЗ РФ.* 2020. № 52 (ч. I), ст. 8577.

⁵ См.: *Копина А.А., Копин Д.В.* Курортный сбор: история, зарубежный опыт и перспективы // *Налоги.* 2016. № 20. С. 1, 3-12.

⁶ См., например: *Копина А.А.* Курортный сбор: начало эксперимента // *Налоги.* 2018. № 8. С. 1, 3-6. *Назаренко Б.А.* К вопросу о правовой природе курортного сбора (платы за

Представляется необходимым рассмотреть результаты пополнения бюджетов за счет курортного сбора. В литературе обращается внимание на фискальную направленность курортного сбора¹. Введение курортного сбора позволяет потенциально увеличить доходы в тех муниципальных образованиях, на территории которых он установлен. Для самих муниципалитетов это отличная возможность направить большой объем бюджетных ассигнований на улучшение объектов курортной инфраструктуры. Таким образом, муниципалитеты должны быть заинтересованы в введении курортного сбора и его поступлении в бюджет в большем объеме. Однако по закону полномочия органов местного самоуправления в части как установления сбора, так и распоряжении средствами от его поступления минимальны. Основные полномочия закреплены за органами государственной власти субъекта РФ. К ним можно отнести:

- введение в действие курортного сбора (законом субъекта РФ);
- осуществление финансового обеспечения расходных обязательств;
- нормативно-правовое регулирование взимания курортного сбора (например, установление ответственности за его неуплату);
- ведение реестра операторов курортного сбора и др.

К полномочиям органов местного самоуправления относятся лишь:

- представление заявки о включении территории муниципального образования в территорию эксперимента (таким образом, само муниципальное образование инициирует уплату курортного сбора на своей территории);
- представление предложений о работах по улучшению объектов

пользование курортной инфраструктурой) и возможности его установления в качестве налога (сбора) или фискального платежа неналогового характера // Финансовое право. 2017. № 5. С. 30-33. Фонтана К., Лагутин И.Б. Правовое регулирование налогообложения проживания туристов (курортного сбора) в Италии и России (опыт и современное состояние) // Финансовое право. 2018. № 3. С. 19-24 и др.

¹ Копина А.А., Копин Д.В. Курортный сбор: история, зарубежный опыт и перспективы // Налоги. 2016. № 20. С. 1, 3-12.

курортной инфраструктуры;

– предоставление сведений, необходимых для проведения мониторинга хода эксперимента.

На муниципалитеты региональными органами власти также могут возлагаться дополнительные полномочия, например, в рамках наделения государственными полномочиями. Так, в соответствии с законом Краснодарского края от 27 ноября 2017 г. № 3690-КЗ «О введении курортного сбора на территории Краснодарского края и внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях»¹ органы местного самоуправления муниципальных образований Краснодарского края наделяются отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по осуществлению регионального государственного контроля за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований, установленных законодательством. В соответствии с законом о бюджете, а также подзаконными нормативно-правовыми актами местным бюджетам на исполнение указанных полномочий предоставляются субвенции.

Федеральный закон № 422-ФЗ предоставляет возможность субъектам РФ с 1 января 2020 г. предоставлять муниципальным образованиям дополнительно полномочия по установлению размера курортного сбора, установлению категорий лиц, освобождаемых от его уплаты, а также иными полномочиями. Таким образом, муниципалитеты смогут сами решать, вводить ли им сбор на своей территории. Передача таких полномочий от субъекта РФ муниципальным органам власти ставит под сомнение сам факт установления курортного сбора как регионального, поскольку фактически он является местным сбором и предназначен именно для муниципальных

¹ Закон Краснодарского края от 27 ноября 2017 года № 3690-КЗ (изм. и доп. от 27.05.2020 № 4290-КЗ) «О введении курортного сбора на территории Краснодарского края и внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru>, 2017. 27 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2020. 2 июня.

образований. Ряд авторов также обосновывают целесообразность перевода курортного сбора в местные налоги в соответствии со ст. 15 НК РФ¹.

Средства, собранные от курортного сбора, поступают в региональный Фонд развития курортной инфраструктуры и направляются исключительно на улучшение объектов курортной инфраструктуры тех муниципальных образований, в которых введен курортный сбор, путем выделения муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов. В литературе обращается внимание на нецелесообразность такого сложного механизма финансирования курортной инфраструктуры².

Почему же законодатель изначально не передал именно муниципалитетам право на введение курортного сбора, а также иные полномочия, связанные с самостоятельным распоряжением средств, поступающих от уплаты курортного сбора. Складывается впечатление, что муниципальным образованиям не доверяют в столь «сложном» вопросе, как установка лавочек, урн и благоустройство территории, хотя традиционно эти вопросы относятся к вопросам местного значения. Однако курортный сбор взимается только на территории курортов федерального значения, что частично оправдывает повышенный контроль со стороны государства за их финансовым обеспечением.

Правовая природа курортного сбора как неналогового платежа, максимально приближенного к налоговым платежам, предопределила включение курортного сбора (правда, уже в качестве гостиничного сбора) в проект федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части включения отдельных неналоговых платежей в Налоговый кодекс Российской Федерации)».

¹ См.: *Копина А.А., Копин Д.В.* Курортный сбор: история, зарубежный опыт и перспективы // *Налоги*. 2016. № 20. С. 1, 3-12.

² См.: *Миронова С.М.* Курортный сбор или гостиничный сбор: перспективы изменения законодательства // *Финансовое право*. 2019. № 9. С. 27-32; *Fontana C., Lagutin I.* Tourist Taxes in Italy and Russia. *Russian Law Journal*. 2018;6(1):83-99.

Федерации)»¹, который был разработан и вынесен на публичное обсуждение в 2019 г. При этом законопроект о включении неналоговых платежей в НК РФ предусматривал включение в НК РФ не курортного сбора, а гостиничного сбора с существенным изменением отдельных условий его уплаты. Следует отметить, что в первоначальной редакции законопроекта Министерства финансов РФ² гостиничный сбор отсутствовал.

Вызывает вопрос правовая природа гостиничного сбора. Анализ понятия «сбор», установленного ст. 8 НК РФ, свидетельствует, что гостиничный сбор не отвечает признакам совершения в отношении плательщиков сбора юридически значимых действий, а, скорее, подходит под ту часть определения, когда уплата сбора «обусловлена осуществлением в пределах территории, на которой введен сбор, отдельных видов предпринимательской деятельности», а именно деятельности по предоставлению гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания физических лиц в средствах размещения. Таким образом, следует сделать вывод о расширении законодателем платежей, которые пошли по пути торгового сбора. При этом введение торгового сбора признается в литературе неоднозначным³, хотя Конституционный Суд РФ никаких нарушений в его установлении не нашел⁴.

¹ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=84496> По состоянию на 26 апреля 2019 г. Далее Законопроект о включении неналоговых платежей в НК РФ.

² Подготовлен Минфином России, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 23.11.2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: *Миронова С.М.* Правовая политика государства в сфере налогообложения (на примере введения торгового сбора) // Правовая политика: приоритеты и формы реализации: материалы второй Международной научно-практической конференции 18-19 декабря 2014 года / Науч. ред. д-р юрид. наук, профессор Смирнов Д.А.; техн. ред.: канд. юрид. наук, доцент М.С. Трофимов, канд. юрид. наук, доцент Р.В. Нутрихин. Часть 1. Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2015. С. 190-194.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 11.10.2016 № 2152-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и Закона города Москвы «О торговом сборе» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2016. 27 окт.

Большой вопрос вызывает обоснование замены курортного сбора на гостиничный, поскольку целевое предназначение данных сборов различно. В соответствии с федеральным законом № 214-ФЗ эксперимент проводится «в целях сохранения, восстановления и развития курортов, формирования единого туристского пространства, создания благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма». Закон также определяет целевое назначение платежа: «для финансового обеспечения работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры». О целевом характере платежа свидетельствует второе его название, а именно «плата за пользование курортной инфраструктурой». Финансовые средства поступают в Фонд развития курортной инфраструктуры, который является частью средств регионального бюджета. Они расходуются исключительно на развитие курортной инфраструктуры путем направления межбюджетных трансфертов в бюджет муниципального образования, на территории которого уплачивается курортный сбор (ст. 9 федерального закона № 422-ФЗ). Такое целевое расходование собранных средств представляется оправданным, поскольку нагрузка на объекты курортной инфраструктуры всегда выше за счет большого количества туристов, что требует дополнительного финансирования их развития.

Введение гостиничного сбора таких целей не преследует. Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, введение гостиничного сбора обусловлено необходимостью создания дополнительных доходных источников местных бюджетов за счет обложения гостиниц и иных средств размещения, которые расположены не только в курортных, но и в других местностях. Таким образом, основная цель взимания гостиничного сбора – фискальная, увеличение доходных источников бюджета, что идет вразрез с теми целями, которые ставились при введении курортного сбора.

В связи с тем, что гостиничный сбор планируется как местный сбор, муниципалитеты могут принять решение его не вводить. Но в условиях

дефицита собственных доходов местных бюджетов представляется, что большая часть муниципальных образований воспользуется возможностью увеличить свои доходные источники.

Пояснительная записка к законопроекту увязывает вступление в силу гостиничного сбора с 1 января 2023 г. (в отличие от других платежей, вносимых в НК РФ), после окончания эксперимента по курортному сбору. При этом отличия между курортным сбором и гостиничным сбором свидетельствуют об отсутствии преемственности указанных платежей, что говорит о том, что результаты эксперимента вряд ли будут учтены в полной мере в целях последующего введения гостиничного сбора.

В феврале 2020 г. Правительством Российской Федерации принято решение об имплементации в НК РФ на первом этапе только трех неналоговых платежей, включая курортный сбор¹. Общественное обсуждение обновленного законопроекта должно было завершиться в марте 2020 г. С 13 по 23 апреля 2020 г. Минэкономразвития России были проведены дополнительные публичные консультации с представителями предпринимательской и иной деятельности, оценены риски внесения указанных платежей в НК РФ, после чего дано отрицательное заключение об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона. Следует отметить, что одним из ключевых факторов, который способствовал этому, является ситуация, вызванная пандемией, что отрицательно сказывается на предпринимательском климате и функционировании экономики. В таких условиях изменение налоговой системы не целесообразно. Так, в заключении Минэкономразвития России отмечается, что «в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции и соответствующего снижения деловой активности и платежеспособного спроса введение дополнительных налоговых обременений в виде, например, гостиничного сбора, нецелесообразно и противоречит принимаемым

¹ *Миронова С.М., Куркин И.В.* Современное правовое регулирование публичных неналоговых платежей в Российской Федерации // *Парадигмы управления, экономики и права.* 2020. № 2. С. 203-210.

Правительством Российской Федерации мерам по поддержке субъектов малого и среднего бизнеса»¹. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг. не содержат каких-либо положений о внесении изменений в НК РФ в части включения туда гостиничного сбора.

С одной стороны, следует сделать вывод, что в современной экономической ситуации нецелесообразно вводить новый налоговый сбор, поскольку он не только увеличит налоговую нагрузку на его плательщиков, но и нанесет экономический ущерб гостиничному бизнесу, который и так пострадал в условиях пандемии.

С другой стороны, обсуждение вопросов о введении гостиничного сбора муниципалитетами в целом показывает привлекательность для последних расширения доходных источников местных бюджетов как за счет новых налогов, так и за счет иных платежей. Например, в Санкт-Петербурге в 2019 г. высказывались предложения о введении туристического сбора с иностранных граждан².

В целом введение новых платежей на местном уровне должно учитывать в первую очередь интересы населения муниципального образования, в связи с чем представляется целесообразным сохранение за муниципалитетами полномочия по установлению местных платежей. В то же время следует согласиться, что такие платежи не должны быть произвольными и должны иметь соответствующее правовое регулирование.

По итогам исследования предложены следующие выводы.

В части реализации полномочий по неналоговым доходам местных бюджетов муниципальные образования имеют большие возможности для самостоятельности. При этом наряду с традиционными видами неналоговых доходов, получаемых от муниципальной собственности, платных услуг и пр.,

¹ Там же.

² В Санкт-Петербурге введут туристический сбор в размере 100 рублей в сутки // [Электронный ресурс]. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.business-gazeta.ru%2Fnews%2F420299&d=1> (дата обращения 19.07.2019).

муниципальные образования могут вводить различные платежи на своей территории.

Анализ бюджетного законодательства показывает, что в структуре доходов местных бюджетов выделяют такие неналоговые доходы, как: платежи за пользование природными ресурсами; плата, взимаемая муниципальными образованиями: за использование лесов, за увеличение площади земельных участков, по соглашениям об установлении сервитутов и в ряде других случаев. Приведены примеры, когда в практике финансовой деятельности муниципальных образований можно встретить и другие публичные платежи, поступающие в местный бюджет: компенсация застройщиков местным органам власти за строительство объектов, так называемый «строительный сбор»; средства, которые составляют восстановительную стоимость зеленых насаждений и др.

Делается вывод, что, пока не будет принят федеральный закон о публичных обязательных платежах, необходимость принятия которого обсуждается уже несколько лет, муниципальные образования также имеют возможность неконтролируемого установления платежей, взимаемых для определенных целей. Исследование правовой природы курортного сбора позволило сделать вывод, что хотя этот платеж и находится в ведении субъектов РФ, фактически его следует относить к местным сборам, направленным именно на финансирование отдельных муниципальных образований.

4.5. Механизм контроля за реализацией муниципальными образованиями полномочий в финансовой сфере

Одной из функций финансов является контрольная функция¹, которая способствует грамотному формированию и распределению финансовых ресурсов в централизованные фонды денежных средств, в том числе местные

¹ Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева. 2-е изд., доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

бюджеты. Контрольная функция финансов, как отмечает Э.Д. Соколова, «охватывает своим воздействием все общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности»¹.

Финансовый контроль в целом, в том числе муниципальный финансовый контроль, является объектом пристального изучения ученых в области юриспруденции². Следует говорить в первую очередь о финансовом контроле в бюджетной сфере, поскольку именно в ней предусмотрено осуществление муниципального финансового контроля в соответствии с разделом IX БК РФ. Такой же точки зрения придерживаются и другие авторы³. В условиях нехватки средств бюджетов муниципальных образований становится актуальным осуществление финансового контроля как за формированием доходов местных бюджетов, так и за расходованием бюджетных средств. От грамотного построения механизма контроля за реализацией муниципальными образованиями полномочий в финансовой сфере зависит реализация ими своих полномочий как в налоговой, так и в бюджетной сферах.

Исходя из обозначенной ранее позиции о том, что свою финансовую деятельность муниципальные образования осуществляют через органы местного самоуправления муниципальных образований, контроль в финансовой сфере будет осуществляться именно за финансовой деятельностью органов местного самоуправления, поскольку осуществление

¹ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2019. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Козырин А.Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. № 1. С. 66-76; Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. 320 с.; Крохина Ю.А. Новые аспекты взаимодействия внешнего и внутреннего контроля как фактор повышения эффективности финансовой деятельности государства // Финансовое право. 2013. № 11. С. 5-9; Миронова С. М. Правовые основы финансового контроля: проблемы и перспективы развития // Финансовое право. 2009. № 4; Уксусов В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3. С. 81-88 и др.

³ Уксусов В.В. Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 147.

ими своих полномочий по формированию доходов, осуществлению расходов, управлением муниципальным имуществом, выполнением переданных государственных полномочий, нуждается в особом контроле. Кроме того, контроль будет осуществляться за теми лицами, которые получают средства из местного бюджета.

В силу того, что муниципальные образования не только оперируют собственными средствами, но и получают финансирование из вышестоящих бюджетов, финансовый контроль за финансовой деятельностью органов местного самоуправления будет осуществляться на всех уровнях власти – федеральном, региональном и местном.

Также можно выделить финансовый контроль за деятельностью муниципальных образований и органов местного самоуправления, осуществляемый законодательными (представительными), исполнительными и судебными органами власти. Особая роль в осуществлении финансового контроля принадлежит органам внешнего финансового контроля, не входящим ни в одну из ветвей власти.

Право на осуществление бюджетного контроля законодательными (представительными) органами власти обозначено ст. 153 БК РФ и получило исследование в финансово-правовой науке¹. Обращается внимание на ряд расхождений норм БК РФ в части осуществления бюджетного контроля законодательными (представительными) органами власти².

Контроль, осуществляемый законодательными (представительными) органами власти, также обозначают термином парламентский контроль, исследование которого осуществляется как в рамках конституционного

¹ См.: *Лагутин И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис...д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 368-405; *Он же.* Муниципальный финансовый контроль в Российской Федерации: организационно-правовые основы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 23; *Омелехина Н.В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2. Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. 2019. № 10. С. 8-12.

² См.: *Болтинова О.В.* Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации // Финансовое право. 2011. № 7. С. 10-15.

права¹, так и финансового права². В первоначальном проекте закона о парламентском контроле³ в числе субъектов парламентского контроля были названы и представительные органы муниципальных образований. Формы и порядок организации парламентского контроля в муниципальных образованиях должны были регламентироваться нормативно-правовыми актами муниципальных образований. Однако в итоговой версии федерального закона⁴ правовое регулирование касается только осуществления парламентского контроля на федеральном уровне.

БК РФ наделяет представительный орган муниципального образования не только правом самостоятельно осуществлять контроль в бюджетной сфере, но и создавать для этих целей орган внешнего финансового контроля⁵, что является одним из самых важных полномочий данного субъекта в сфере финансового контроля⁶. Роль муниципальных контрольно-счетных органов будет обозначена далее.

Бюджетные полномочия в сфере финансового контроля исполнительных органов государственной власти и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований обозначены ст. 154 БК РФ, а далее конкретизируются в ст. 265 БК РФ, которая обозначает круг

¹ Демидов М.В. Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 39 с.

² См.: Вершило Т.А. К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 18-22; Соменков, А.Д. Проблемы парламентского контроля за исполнением федерального бюджета в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 50 с.

³ Проект Федерального закона № 61834-6 «О парламентском контроле в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 24.04.2012) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 342-ФЗ) «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2304; СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II), ст. 5135.

⁵ См.: Скачкова А.Е. Бюджетный контроль представительного органа муниципального образования // Налоги (журнал). 2007. № 1 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

органов, осуществляющих внутренний финансовый контроль, и ст. 269.2 БК РФ, закрепляющей полномочия органов внутреннего финансового контроля. В научной литературе исследуются особенности осуществления внутреннего финансового контроля в России¹.

Внутренний финансовый контроль осуществляется в целях соблюдения установленных бюджетным законодательством требований по исполнению бюджетных полномочий соответствующими субъектами бюджетного процесса (выполнению бюджетных процедур), а также выявления и устранения нарушений и недостатков, в силу чего к проверяемым лицам могут быть применены бюджетные меры принуждения и меры административной ответственности².

Помимо внутреннего финансового контроля БК РФ предусматривает также осуществление внутреннего финансового аудита, роль которого в последнее время возрастает. Внутренний финансовый аудит направлен на повышение качества финансового менеджмента, в том числе совершенствование внутреннего финансового контроля, и его основная задача донести до руководства информацию о возможных нарушениях бюджетных процедур с точки зрения повышения их эффективности. Отличаются и методы осуществления контроля (проверки, ревизии и обследования) и аудита (запрос, наблюдение, подтверждение, пересчет и др.)³.

¹ См.: *Андреева Е.М.* Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) // *Актуальные проблемы российского права.* 2018. № 3. С. 40-48; *Козырин А.Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // *Реформы и право.* 2014. № 1. С. 66-76; *Лагутин И.Б.* К вопросу о финансово-правовой природе отдельных видов контроля и надзора в Российской Федерации // *Финансовое право.* 2020. № 8. С. 16-20; *Рыбакова С.В.* Публичный финансовый контроль и надзор // *Финансовое право.* 2014. № 12. С. 23-29 и др.

² См. подробнее: *Миронова С.М.* Организация внутреннего финансового аудита в органах местного самоуправления и роль муниципальных контрольно-счетных органов в повышении ее эффективности / С.М. Миронова, А.И. Мордвинцев, С.Г. Скворцов // *Финансовое право.* 2020. № 11. С. 8.

³ Там же. С. 9.

Важную роль при осуществлении судебного контроля играет Конституционный Суд РФ как орган судебного конституционного нормоконтроля, который неоднократно обращался к вопросам финансового обеспечения местного самоуправления¹. Роль судебных органов в бюджетной деятельности государства и их влияние на бюджетную деятельность муниципальных образований отмечается и в литературе².

Особая роль в контроле за финансовой деятельностью муниципальных образований отведена органам внешнего финансового контроля. В связи с тем, что большую долю доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из федерального и регионального бюджетов, возрастает количество субъектов, которые реализуют полномочия по финансовому контролю в отношении муниципальных образований.

В тех случаях, когда межбюджетные трансферты выделяются из федерального бюджета (как по субъектному составу, например, наукоградам, моногородам и др., так и на финансирование конкретных программ, например, программы по благоустройству территории), в качестве органа внешнего финансового контроля будет выступать Счетная палата РФ. Как показывает практика, Счетная палата РФ активно использует свои полномочия по проверкам выделяемым муниципальным образованиям средств из федерального бюджета³.

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П // СЗ РФ. 2018. № 31, ст. 5063. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П // СЗ РФ. 2006. № 22, ст. 2375.

² См.: *Пешкова Х.В.* Роль судебных органов в бюджетной деятельности государства как организационной форме бюджетного устройства // Российское правосудие. 2010. № 12 (56). С. 83-92.

³ См., например: Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка обоснованности предоставления и результативности использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации, а также субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации) // сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6d2/6d2683257318e5d73c8fba3c50d63039.pdf> (дата обращения 29.10.2020). Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия

В то же время чаще в качестве органа финансового контроля будет выступать контрольно-счетный орган субъекта РФ, поскольку преимущественно межбюджетные трансферты муниципальным образованиям предоставляются из региональных бюджетов, например, на использование муниципальных дорожных фондов¹. Таким образом, контрольно-счетные органы субъектов РФ активно участвуют в осуществлении бюджетного контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Дискуссия складывается по поводу необходимости создания муниципальными образованиями собственных органов внешнего муниципального финансового контроля. С одной стороны, в литературе отмечается важная роль муниципальных контрольно-счетных органов (далее – МКСО)², направленная и на выявление и предупреждение нарушений в финансовой сфере и совершенствование бюджетного процесса на муниципальном уровне³. Правовой статус муниципальных контрольно-счетных органов закреплен федеральным законом № 131-ФЗ, а также федеральным законом № 6-ФЗ⁴, иными федеральными законами, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами. Общие полномочия по

«Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2016-2017 годах» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации) // сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9776> (дата обращения 29.10.2020).

¹ См.: Отчёт о результатах мониторинга использования средств дорожного фонда Волгоградской области и муниципальных дорожных фондов в 2019 году // Сайт Контрольно-счетной палаты Волгоградской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.ksp34.ru/activity/analitics/2020_god3/ (дата обращения 01.12.2020). Информация о внесенных по итогам проведения в 2020 году контрольных и экспертно-аналитических мероприятий представлениях, а также о принятых по ним решениях и мерах (по состоянию на 01.10.2020) // Сайт Контрольно-счетной палаты Волгоградской области URL: <http://www.ksp34.ru> (дата обращения 01.12.2020).

² Далее – МКСО.

³ *Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С.* К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2.

⁴ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (с изм. и доп. от 27.12.2018 № 559-ФЗ) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 903; СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I), ст. 8485.

осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в бюджетной сфере установлены БК РФ.

С другой стороны, общая тенденция отсутствия достаточных финансовых ресурсов в муниципальных образованиях, которая привела к высокому уровню межбюджетных трансфертов, поступающих в муниципалитеты из вышестоящих бюджетов, на практике создает ситуацию, когда многие муниципальные образования не в состоянии «позволить себе» содержание контрольно-счетных органов, что приводит либо к их фактической недееспособности (наличие в штате контрольного органа 1–2 сотрудников не позволяет в должной мере осуществлять финансовый контроль), либо к передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля на вышестоящий уровень¹. На этом фоне в литературе можно встретить предложение по усилению (количественно, методически и финансово) региональных контрольно-счетных органов и юридическое оформление передачи им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в рамках соглашений с представительными органами муниципальной власти². Но не будет ли означать такой подход еще большее ослабление местного самоуправления и еще большую зависимость его от государственной власти, на что обращается внимание учеными³.

Одной из основных проблем осуществления внешнего муниципального финансового контроля следует назвать противоречия между полномочиями и ресурсами, которыми наделены контрольно-счетные органы муниципальных образований.

¹ Полномочия могут быть переданы как от поселения муниципальному району, так и от муниципального образования субъекту РФ.

² *Егоров И.И.* Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «дстройка» системы // Финконтроль. 2020. № 1.

³ *Костюков А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61-64; *Тимофеев Н.С.* Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 52-63.

Несмотря на то что БК РФ предписывает осуществлять внешний муниципальный финансовый контроль в рамках бюджетного процесса на муниципальном уровне, следует констатировать, что на практике не во всех муниципальных образованиях созданы свои контрольно-счетные органы. По состоянию на 1 января 2019 г. «контрольно-счетные органы созданы в 86,8% городских округов и муниципальных районов и только в 0,97% муниципальных образованиях иных типов»¹. Например, во всех субъектах РФ, входящих в состав Южного федерального округа, контрольно-счетные органы созданы в каждом городском округе и муниципальном районе. Исключение – Ростовская область, где на 1 января 2019 г. контрольно-счетные органы не созданы в 25 городских округах и муниципальных районах².

При этом следует критично подходить к тем данным, когда они представлены в целом по всем муниципальным образованиям, поскольку они не отражают объективной картины с созданием контрольно-счетных органов. Так, И.И. Егоров указывает, что «к началу 2019 году не были охвачены внешним муниципальным финансовым контролем 26% от общего числа муниципальных образований, свои контрольно-счетные органы создали только 10% муниципальных образований, а 64% передали свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетным органам субъектов или муниципальных районов»³. Если делать вывод только на основании представленных данных, может показаться, что муниципальный финансовый контроль полностью нецелесообразен⁴.

¹ *Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С.* К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2.

² Там же.

³ *Егоров И.И.* Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы // Финконтроль. 2020. № 1.

⁴ В литературе высказывается точка зрения, что создание контрольно-счетных органов муниципальных образований должно быть подчинено принципу целесообразности. См.: *Уксусов В.В.* Правовое регулирование муниципального финансового контроля // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 3. С. 86.

Пока этот вопрос решается за счет передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от муниципального образования либо вышестоящему муниципальному образованию (например, сельское поселение передает свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля муниципальному району) либо субъекту РФ.

И если в отношении случаев передачи полномочий внешнего финансового контроля от поселений муниципальным районам можно говорить о целесообразности и эффективности финансового контроля (что обусловлено в том числе относительно небольшой территориальной удаленностью объектов контроля)¹, то целесообразность передачи полномочий от муниципальных образований субъекту РФ вызывает сомнения².

Передача полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля от муниципальных образований субъектам РФ не целесообразна по ряду оснований.

С одной стороны, контрольно-счетные палаты субъектов РФ не обеспечены достаточным штатом и ресурсами для взятия на себя дополнительных полномочий по осуществлению контроля за муниципалитетами³. При этом ст. 142 БК РФ, устанавливающая формы межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, не предусматривает возможности передачи от муниципального образования субъекту РФ субвенции на выполнение полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля. Министерство финансов РФ в своем письме от 16 мая

¹ Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С. К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2.

² В литературе можно встретить точку зрения, что «муниципальный бюджетный контроль не может полноценно развиваться без государственного участия». См.: Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис...д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 369.

³ На это же обращается внимание и в литературе. См.: Лагутин И.Б. Там же. С. 384.

2019 г. указывает, что финансовая нагрузка в случае передачи полномочий ложится на субъект РФ¹.

С другой стороны, опираясь на ст. 12 Конституции РФ, органы власти субъектов РФ не должны подменять собой органы местного самоуправления, к которым относится и контрольно-счетный орган муниципального образования. И, несмотря на внесение изменений в ст. 131–133 Конституции РФ (о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти), органы государственной власти все же не должны брать на себя полномочия органов местного самоуправления.

Существуют также и противоречия между БК РФ и федеральным законом № 6-ФЗ в части объема полномочий, которые могут быть переданы по соглашению². Так, ст. 264.4 БК РФ предусмотрена возможность передачи контрольно-счетному органу субъекта РФ от муниципального образования по соглашению полномочий по внешней проверке годового отчета об исполнении местного бюджета, а также возможности обращения представительного органа городского, сельского поселения (внутригородского района) к контрольно-счетному органу муниципального района (городского округа с внутригородским делением) или субъекта Российской Федерации за осуществлением внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета (из чего можно сделать вывод, что во втором случае такое обращение может быть сделано и вне рамок соглашения). При этом со ст. 268.1 БК РФ, п. 2 ст. 9 федерального закона № 6-ФЗ круг полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования гораздо шире и не ограничивается внешней проверкой годового отчета об исполнении местного бюджета. В то же время передачу иных полномочий

¹ Письмо Минфина России от 16 мая 2019 года № 02-09-07/35190 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² На расхождения в законодательстве обращается внимание в литературе. См.: *Абрамова Н.Е., Лисицин П.Е.* Правовые проблемы организации муниципального аудита в России // *Финансовое право.* 2020. № 12. С. 29-33.

органам внешнего муниципального финансового контроля БК РФ не предусматривает.

В связи с разработкой проекта Основ государственной политики по развитию местного самоуправления до 2030 года и необходимости укрепления местной власти представляется необходимым усилить работу органов внешнего муниципального финансового контроля как минимум в крупных муниципальных образованиях – городских и муниципальных округах, муниципальных районах, установив законом обязательность формирования в них контрольно-счетных органов. В то же время для муниципальных образований низового уровня (поселений и внутригородских районов) следует сохранить возможность решения вопроса о создании контрольно-счетного органа по собственному усмотрению. При этом необходимо сформировать критерии передачи полномочий на вышестоящий уровень, особенно, когда такие полномочия передаются на уровень субъекта РФ – принять единую методику передачи полномочий, на основании которой муниципальные образования будут принимать решения о передаче полномочий. Такая методика может быть принята Счетной палатой РФ.

Следует также обозначить еще один дискуссионный момент, связанный с отсутствием единых подходов к статусу муниципальных контрольно-счетных органов, а также статусу должностей и кадровому составу, отсутствие единой методики расчета штатной численности контрольно-счетного органа.

Несмотря на установление федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ общих принципов организации и деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, многие вопросы решаются непосредственно самими муниципальными образованиями, без учета каких-либо общих критериев формирования МКСО. С одной стороны, федеральный законодатель в целях обеспечения единства правового статуса контрольно-счетных органов и их независимости определил состав, который является обязательным для всех контрольно-счетных органов муниципальных

образований (п. 2 ст. 5 федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ). В связи с этим исключение из аппарата контрольного органа штатных работников, наличие которых обязательно в силу прямого указания федерального законодателя, например, исходя из необходимости оптимизации расходов городского муниципального образования, будет противоречить закону¹.

С другой стороны, установление п. 8 ст. 5 федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ положения о самостоятельном определении штатной численности МКСО нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования на практике приводит к расхождениям с точки зрения определения численности работников МКСО исходя из различных критериев: количества жителей муниципального образования, объема бюджетных средств, а зачастую без каких-либо обоснований, а также попыткам сократить число работников МКСО в связи с экономией бюджетных средств, как это показано выше.

Практика формирования контрольно-счетных органов показывает, что многие из них состоят из 1-2 человек: «на начало 2019 года 27,7% МКСО состоял всего из одного человека, еще 31,7% МКСО – из двух человек»². Например, штатная численность контрольно-счетного органа муниципального образования «Воткинский район» Удмуртской Республики составляет 1 единицу³. При этом на уровень муниципального района передаются полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от муниципальных образований, входящих в состав района⁴. Очевидно, что один аудитор не в состоянии осуществлять

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2019 № 45-АПА19-18 // СПС КонсультантПлюс.

² *Егоров И.И.* Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы // Финконтроль. 2020. № 1.

³ Решение Воткинского районного Совета депутатов от 20.02.2020 № 277 «Об утверждении Положения о контрольно-счетном органе муниципального образования «Воткинский район» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Решение №117 от 20.12.2018 «О согласовании условий Соглашения о передаче отдельных полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля между муниципальным образованием «Болгуриновское» и

полноценный финансовый контроль и все полномочия по его осуществлению, которые закреплены законодательством.

В связи с этим представляется необходимым в федеральном законе от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ закрепить критерий, в соответствии с которым должна формироваться штатная численность МКСО, например, исходя из объема местного бюджета.

Требуется решения и вопрос, связанный с определением статуса должностных лиц, работающих в муниципальных контрольно-счетных органах. Неоднозначность позиции федерального законодательства и муниципальных правовых актов приводит к противоречивым ситуациям, что подтверждается многочисленной судебной практикой¹. Такие же проблемы возникают и при определении статуса должностных лиц контрольно-счетных палат субъектов РФ². С одной стороны, должен реализовываться принцип самостоятельности местного самоуправления. С другой стороны, установление четких критериев правового статуса должностных лиц МКСО позволит более эффективно реализовывать принцип независимости, поскольку должностные лица контрольно-счетных органов в меньшей степени будут зависеть от усмотрения иных органов местного самоуправления, например, в части предоставляемых им гарантий и др. Решение данного вопроса будет соответствовать последним изменениям, связанным с включением местной власти в единую систему публичной

Контрольно-счетным органом муниципального образования «Воткинский район» на 2019 год // [Электронный ресурс]. URL: <http://bolguri.ru/sovet-deputatov/pravovaya-osnova/normativno-pravovye-akty-prodolzhenie-s-20-09-2018-g/> (дата обращения 10.07.2020).

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3009-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2019 № 45-АПА19-18 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.10.2019 № 45-АПА19-28 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.05.2017 № 93-АПГ17-1 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Крохина Ю.А. Совершенствование административно-правового статуса должностных лиц контрольно-счетных органов // Административное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 64-70.

власти, и усилит гарантии должностных лиц контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Одной из острых проблем, не решенных пока контрольно-счетными органами, следует назвать необходимость притока и работы в МКСО высококвалифицированных кадров, а также методическое обеспечение их деятельности, внедрение в практику работы контрольно-счетных органов современных методов и методик. Правовые и экономические отношения все более усложняются, появляются новые цифровые технологии, которые, с одной стороны, можно использовать в обучении, с другой стороны, применение цифровых технологий в практической деятельности при осуществлении муниципалитетами своих полномочий диктует необходимость освоения соответствующих навыков. МКСО своими силами не в состоянии справиться с этим направлением работы в силу отсутствия зачастую как финансовых ресурсов на обучение и повышение квалификации сотрудников, так и недостаточной собственной методической базы. И именно в этом вопросе необходимо найти золотую середину между независимостью контрольно-счетных органов муниципальных образований и установлением по возможности «единых правил игры» с точки зрения централизованного института методологии и стандартизации осуществления внешнего финансового контроля на всех уровнях.

В первую очередь на практике это достигается путем создания объединений контрольно-счетных органов для обмена опытом и выработки единых методических рекомендаций работы. В настоящий момент можно наблюдать отдельные взаимодействия МКСО между собой как в рамках объединения на уровне субъектов РФ¹ (в том числе взаимодействия с

¹ Как отмечается в литературе, наличие в регионе координирующего органа будет способствовать развитию муниципального бюджетного контроля. См.: *Лагутин И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис...д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 389.

контрольно-счетным органом субъекта РФ¹), так и на уровне федеральных округов. Например, активно осуществляет работу союз МКСО².

В то же время без руководящего начала и поддержки со стороны Счетной палаты РФ такую деятельность нельзя признать достаточной. Следует признать, что именно Счетная палата РФ должна стать тем флагманом, который возьмет на себя роль координирующего звена для всех МКСО и будет оказывать им методическую поддержку. Данные полномочия уже закреплены за Счетной палатой и прописаны в федеральном законе, устанавливающем ее правовой статус (пп. 22, п. 1, ст. 13, пп. 9, п. 1 ст. 14 федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»³).

С учетом формирования единой системы публичной власти и в рамках полномочий Счетной палаты РФ по оказанию методической помощи МКСО было бы целесообразно выработать единую методологию осуществления внешнего финансового контроля, вписанную в общую систему. В то же время, согласившись с С.О. Шохиним, что полномочия Счетной палаты РФ не должны вызывать неоднозначной оценки с точки зрения принципов федерализма и законодательства о местном самоуправлении⁴, МКСО наряду с едиными методиками должны иметь возможность принимать собственные методики в рамках тех, которые являются специфическими для конкретного муниципального образования.

Выстраивание единой методологической системы позволило бы оптимизировать и сделать более эффективной систему повышения квалификации. При этом для обучения сотрудников МКСО можно использовать современные методы. Условия пандемии коронавируса

¹ *Миронова С.М.* Практика взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 1. С. 62-74.

² XI общее собрание представительства Союза МКСО в ЮФО // материалы Контрольно-счетной палаты города Волгограда.

³ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (с изм. и доп. от 29.05.2019 № 106-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1649; СЗ РФ. 2019. № 22, ст. 2662.

⁴ *Шохин С.О.* Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32-36.

показали возможности внедрения дистанционных технологий и возможность их использования, например, для проведения обучающих мероприятий, обмена опытом. Это позволит сократить расходы МКСО на командировки, сократить время на поездки, а также позволит более оперативно решать вопросы, которые требуют немедленного решения. Такое обучение позволит делиться МКСО опытом не только друг с другом, но и исследовать зарубежный опыт по осуществлению финансового контроля, например, использование квадрокоптеров для его осуществления¹. Все это требует финансирования расходов МКСО по совершенствованию технической базы, внедрения информационных технологий, что может быть решено за счет субсидий из вышестоящих бюджетов.

По итогам рассмотрения материалов параграфа можно сделать следующие выводы.

Сложившаяся ситуация с финансированием муниципальных образований приводит к тому, что представительные органы большинства из них передают полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетному органу муниципального образования вышестоящего уровня или контрольно-счетному органу субъекта РФ. Задача по укреплению местного самоуправления должна включать и создание эффективной системы финансового контроля именно на местном уровне без передачи ее на уровень субъекта РФ, что предопределяет установление федеральным законом обязательности создания контрольно-счетных органов в муниципальных районах, городских и муниципальных округах, городских округах с внутригородским делением с сохранением для муниципальных образований низового уровня (поселений, внутригородских районов) возможности выбора – создавать свой контрольно-счетный орган или передать полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля выше. Такая передача полномочий должна быть экономически целесообразна

¹ *Mironova S.* The use of digital technologies in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and European countries. *Financial Law Review*, 2019. Issue 14 (2). P. 59-75.

и обоснована, в связи с чем обоснована и необходимость разработки на федеральном уровне рекомендаций в части обоснования заключения соглашений по передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Возникает необходимость выстраивания системы помощи, в первую очередь со стороны Счетной палаты РФ, в части методической поддержки и создания единого методического центра для МКСО по осуществлению внешнего финансового контроля. Особенно это актуально в условиях реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования.

Глава 5. Особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований

5.1. Финансово-правовой статус городских округов и особенности его реализации

Последние годы общемировой тенденцией являются процессы урбанизации, сосредоточения населения в городах, растет число городов, в том числе в России. Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. развитие крупных городов с прилегающими территориями и развитие малых и средних городов определены как приоритеты пространственного развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу¹. И если малые и средние города, как правило, функционируют в форме городских поселений, то крупные города, а иногда и городские агломерации представлены городскими округами. Как отмечается в литературе, «именно городские округа являются наиболее перспективными, обладающими значительными ресурсами и преимуществами и позволяющими обеспечить опережающее социально-экономическое развитие административно-территориальных образований»².

О возрастании роли городов писал еще в начале 20 века выдающийся российский финансист И.Х. Озеров. В своей книге «Большие города. Их задачи и средства управления» автор называет «движение в город» лозунгом дня, а также отмечает, что города всюду вырастают с волшебной силой, приводя в пример европейский опыт: около $\frac{3}{4}$ всего английского народа живет в городах, а в Германии почти 40% живет в поселениях с количеством жителей свыше 5 тысяч человек³. Как показывает опыт российской истории, города в России имели достаточно широкий круг источников для пополнения

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (с изм. и доп. от 23.03.2021 № 719-р) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II), ст. 702; СЗ РФ. 2021. № 12 (ч. II), ст. 2304.

² Управление городским округом: финансово-экономические и организационно-правовой аспекты / Н.В. Постовой, О.Е. Зенченко, А.А. Брышкина; под ред. д.ю.н. проф. Н.В. Постового. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. С. 27.

³ См.: Озеров И.Х. Большие города. Их задачи и средства управления. М., 1906. С. 3-4.

местной казны¹. Л.А. Велихов отмечал, что «городское самоуправление не мыслится без отграниченных для него финансовых источников... только достаточные денежные средства могут обеспечить правильное ведение городского хозяйства... умение изыскивать доходные источники всегда признавалось основным требованием, предъявляемым к городскому хозяину»².

Следует отметить, что понятие города в административно-территориальном смысле и городского округа как муниципального образования может не совпадать, особенно в последнее время, когда в городские округа объединяются городские и сельские поселения, и по факту территория городского округа растягивается на тысячи километров³.

Среди крупных городов можно выделить: большие города – от 100 до 250 тысяч жителей; крупные города – от 250 до 500 тысяч жителей; крупнейшие города – от 500 тысяч до 1 миллиона жителей; города-миллионеры – более 1 миллиона жителей. По состоянию на 2020 г. в России 15 городов-миллионников, 23 города с числом жителей от 500 тысяч до 1 миллиона человек, 40 городов с числом жителей от 250 до 500 тысяч человек, 95 городов с числом жителей от 100 до 250 тысяч человек⁴.

Количество городских округов по субъектам РФ может существенно отличаться. При этом это могут быть как крупные городские округа – города-миллионники, так и городские округа с меньшим числом жителей⁵. Таким

¹ См., например: *Материкин А.В.* Царицынская Городская дума 1870-1914 гг.: опыт функционирования городского общественного управления: дис... канд. истор. наук. Волгоград, 2006.

² См.: *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1966. С. 342-343.

³ Например, в Северо-Эвенском городском округе Магаданской области.

⁴ <http://города-россия.рф/> (Дата обращения 02.10.2020).

⁵ Например, в Волгоградской области расположено 6 городских округов: город-герой Волгоград – 1008,9 тыс. чел.; город Волжский 323,9 тыс. чел.; город Камышин – 109,9 тыс. чел.; город Михайловка – 86,44 тыс. чел.; город Урюпинск – 36,7 тыс. чел.; город Фролово – 36,24 тыс. чел. При этом Михайловка является примером городского округа, который расположен в границах Михайловского района, в связи с чем только часть населения живет непосредственно в городе, а 24 тыс. жителей проживают в сельской местности. См.: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/folder/11110/document/13282> (дата обращения 12.10.2020).

образом, размер городского округа может существенно различаться, что будет оказывать влияние как на формирование доходов бюджета городского округа, так и на осуществление расходных обязательств, поскольку, чем крупнее город, тем больше необходимо осуществлять расходов, связанных с развитием инфраструктуры.

Вопросы правового обеспечения жизнедеятельности города, как правило, исследуются в науке без разделения на вид муниципального образования – городской округ или городское поселение. Ученые в отраслевых науках, как правило, исследуют город как субъект права в целом¹. Интерес представляют исследования В.В. Таболина². В рамках муниципального права следует выделить диссертационные исследования А.Ю. Докучаева³ и А.В. Захарова⁴, которые рассматривают правовой статус городского округа. И только в последнее время стали появляться исследования, посвященные особенностям финансово-правового статуса отдельно городских округов и городских поселений⁵.

Давая определение города как субъекта права, О.И. Баженова выделяет такие признаки, как нормативное закрепление его правового статуса уставом; занятия жителей несельскохозяйственным производством, а также

¹ Коростелева М.В. К вопросу об особенностях осуществления местного самоуправления в городах с районным делением // Юристы-Правоведы. 2014. № 3 (64). С. 71-74; Крохина Ю.А. Город как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: 1997; Город в теории и практике: правовые и урбанистические аспекты: монография, коллектив авторов / под общ. ред. В.В. Таболина М.: Юстицинформ, 2020.

² См., например: Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография. М.: Издательство «Юрист», 2012. 390 с. и др.

³ Докучаев А.Ю. Городской округ в системе муниципальных образований Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2011.

⁴ Захаров А.К. Правовой статус городского округа как вида муниципального образования: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2014. 181 с.

⁵ См., например: Миронова С.М. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 201-209. Миронова С.М. Дымищ В.А. Бюджетно-правовой статус городских поселений // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия Юриспруденция. 2017. № 1. С. 34-38. Скляр Г.Н. Бюджетные полномочия городских округов как субъекта бюджетной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2017. № 9. С. 28-32.

осуществление власти в интересах городского сообщества¹. По мнению О.И. Баженовой, российские города (кроме городов федерального значения) – это муниципальные образования, которым, «как единому субъекту права, соответствует единая (общеправовая) правосубъектность, под которой следует понимать совокупность социально-правовых свойств (качеств), позволяющих ему выступать носителем субъективных прав и обязанностей»².

В соответствии с п. 36 Европейской хартии городов II «распределение территориальных полномочий и ответственности должно сопровождаться на всех соответствующих уровнях выделением необходимых средств, прежде всего финансовых, для выполнения в полном объеме этих задач»³. Выделение финансовых средств российским городам должно учитывать размер города, количество жителей, особенности территориального развития.

Рассмотрение финансово-правового статуса городского округа следует начать с понятия данного муниципального образования и выделения его характерных признаков. Следует отметить, что закон о местном самоуправлении 1991 г. предусматривал возможность осуществления местного самоуправления в городах, не деля их на виды⁴. Федеральный закон о местном самоуправлении 1995 г. также не предусматривал такое муниципальное образование, как городской округ, упоминая только городские поселения⁵. Таким образом, отдельный вид муниципального

¹ Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. С. 54.

² Там же.

³ Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Европейская хартия городов II – Манифест новой урбанистики [Электронный ресурс]: статья / Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Городское управление №1. М.: ПРОМЕДИА, 2010. 10 с. С.55-64. [Электронный ресурс]. URL: <https://rucont.ru/efd/174543> (дата обращения 01.03.2021).

⁴ Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1010.

⁵ Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (с изм. и доп. от 21.07.2005 № 97-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35, ст. 3506; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I), ст. 3108.

образования «городской округ» появился только с принятием федерального закона № 131-ФЗ.

Понятие городского округа закреплено ст. 2 федерального закона № 131-ФЗ. Содержание данного определения неоднократно претерпевало изменения, последние из которых были внесены в закон 1 мая 2019 г.¹ в связи с введением нового вида муниципального образования – муниципального округа. В настоящий момент основным признаком, выделяющим городской округ среди других муниципальных образований, является условие о том, что «не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах». Уже из самого этого определения вытекает, что закон разделяет город и городской населенный пункт как два разных понятия².

Федеральный закон от 03.04.2017 г. № 62-ФЗ расширил возможность нахождения в составе городского округа населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, фактически дав возможность городским и сельским поселениям объединяться с городским округом, входя в его состав. Данные изменения были обусловлены проводимой политикой государства, направленной на сокращение числа поселений³. Динамика численности городских округов показывает их рост на 17,5% за период с 2007 по 2019 гг.: на 1 января 2007 г. было 520 городских округов, на 1 января 2020 г. их насчитывалось уже 632⁴. Задача по созданию муниципальных

¹ Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ.

² См.: Правовой режим населенного пункта [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Более подробно о преобразованиях муниципальных образованиях см. параграф 5.6 настоящего исследования.

⁴ Здесь и далее приводятся данные Росстата по числу муниципальных образований. См.: База данных показателей муниципальных образований // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения 10.10.2020). Наибольший рост числа городских округов произошел в Центральном, Приволжском и Дальневосточном федеральных округах, в первую очередь за счет объединения поселений в городские округа (что следует из статистики сокращения числа городских и сельских поселений за этот же период). Именно объединение поселений в городские округа, ставшее возможным благодаря принятию Федерального закона от 03.04.2017 № 62-ФЗ и привело к тому, что многие городские округа фактически утратили такой основной признак, как осуществление местного самоуправления в городах, при этом число

округов, поставленная в мае 2019 г., повлечет сокращение числа городских округов за счет преобразования в муниципальные округа тех из них, которые не отвечают новым признакам городского округа.

Рассмотрим основные элементы финансово-правового статуса городских округов.

Налоговое законодательство не закрепляет специальных полномочий городских округов в части установления и введения налогов и сборов. Представительные органы городских округов (как и других видов муниципальных образований) наделяются полномочиями по введению местных налогов и сборов. В рамках данного полномочия представительными органами городских округов определяются налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также налоговые льготы, основания и порядок их применения (п. 4 ст. 12 НК РФ). Кроме того, представительные органы городских округов вправе устанавливать отдельные элементы по специальным налоговым режимам, например, особенности определения налоговой базы, виды предпринимательской деятельности, подлежащей налогообложению и др.¹ На возможность при этом влиять на установление налога отмечается в литературе². В целом муниципальные образования имеют ограниченный круг полномочий по введению налогов и сборов.

В связи этим целесообразно более подробно остановиться на бюджетных полномочиях городских округов. Ст. 9 БК РФ, определяя перечень бюджетных полномочий муниципальных образований, не упоминает в качестве специального субъекта городские округа (в отличие от

населенных пунктов (преимущественно не являющихся городами), входящих в городской округ, не ограничивается законом. Например, в состав городского округа Михайловка Волгоградской области входит 56 населенных пунктов.

¹ Например, в соответствии со ст. 346.26 Налогового кодекса РФ представительные органы городских округов своими нормативными правовыми актами вводили единый налог на вмененный доход.

² См., например: *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

городских округов с внутригородским делением). Таким образом, городские округа наделены теми общими бюджетными полномочиями, которые закреплены в п. 1 ст. 9 БК РФ. В первую очередь это объясняется тем фактом, что городские округа не имеют расположенных на их территории иных муниципальных образований (как в случае с муниципальным районом или городским округом с внутригородским делением), являясь «конечными получателями межбюджетных трансфертов»¹. Большая часть полномочий не меняется на протяжении многих лет, за исключением полномочия по установлению ответственности за нарушение нормативных правовых актов в области бюджета², которое было упразднено в июле 2019 г. с принятием федерального закона от 26.07.2019 г. № 199-ФЗ³.

Основополагающее право городского округа как субъекта финансового права – это право на собственный бюджет. Ст. 10 БК РФ включает бюджеты городских округов в структуру бюджетной системы РФ, а в соответствии с п. 8 ст. 20 БК РФ бюджеты городских округов являются одним из элементов классификации доходов.

Доходы бюджетов городских округов складываются из налоговых доходов, закрепленных ст. 61.2 БК РФ, неналоговых доходов, перечень которых установлен ст. 62 БК РФ, и безвозмездных поступлений, преимущественно межбюджетных трансфертов, особенности предоставления которых закреплены гл. 16 БК РФ.

В соответствии со ст. 61.2 БК РФ в бюджет городского округа поступают местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) в полном объеме, отчисления от федеральных налогов и

¹ См.: *Скляр Г.Н.* Бюджетные полномочия городских округов как субъекта бюджетной системы Российской Федерации // *Финансовое право.* 2017. № 9. С. 28-32.

² См. о нем более подробно: *Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани.* М.: Проспект, 2018. 400 с. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // *СЗ РФ.* 2019. № 30, ст. 4101.

сборов (в т.ч. от специальных налоговых режимов): 15% от НДФЛ¹, в полном объеме от ЕНВД (до 1 января 2021 г.), в полном объеме от ЕСХН, в полном объеме от патентной системы, в полном объеме от государственной пошлины за отдельные виды юридически значимых действий, установленные ст. 61.1 БК РФ. Перечисленные виды доходов закреплены за городскими округами на постоянной основе.

Таким образом, помимо местных налогов большую роль в формировании налоговых доходов городских округов будут также играть налог на доходы физических лиц и доходы, получаемые от применения специальных налоговых режимов. Для муниципального образования становится важным создание достаточного количества рабочих мест, а также развитие малого и среднего предпринимательства, что потенциально влияет на собираемость налогов в бюджет. При этом, например, среди специальных налоговых режимов единый сельскохозяйственный налог будет занимать наименьшую долю в структуре доходов в связи с тем, что городские округа не предназначены для занятия сельским хозяйством как основного вида деятельности на данных территориях. В то же время в тех городских округах, которые образовались путем объединения сельских поселений, доля ЕСХН в структуре доходов бюджета может быть выше, но все же она не является существенной².

Налог на доходы физических лиц традиционно составляет в структуре доходов городских округов существенную долю, что обусловлено большим числом жителей городов (например, в г. Волгограде проживает более 1 млн человек), а также тем фактом, что НДФЛ уплачивается в бюджет того муниципального образования, в котором зарегистрирована организация. Во

¹ 13% - в части по налогу, относящейся к налоговой базе, превышающей 5 миллионов рублей.

² Например, в бюджете городского округа Михайловка Волгоградской области доля ЕСХН в структуре налоговых и неналоговых доходов бюджета на 2018 год составляет всего 2%, а НДФЛ – 56,9%. См.: Бюджет для граждан по исполнению бюджета за 2018 год // [Электронный ресурс]. URL: <http://mihadm.com/officially/economics/financing/result/bgib/page4313> (дата обращения 10.10.2020).

многих российских городах можно наблюдать ситуацию, когда жители близлежащих муниципальных образований работают в городском округе.

Особенности распределения НДФЛ между бюджетами различных муниципальных образований отмечали еще в начале двадцатого века. Например, И.Х. Озеров приводит данные о соотношении формирования налоговых доходов в городах и деревне. Так, в Пруссии при населении в 34,5 млн человек в городах живет 14,8 млн, а в деревне – 19,6 млн. Подоходному налогу во всей Пруссии подлежат 3 млн 646 тыс. человек, из них в городах живут 2 млн 237 тыс., а в деревне – 1 млн 408 тыс. Общая сумма поступлений от подоходного налога – 168 млн марок, из этой суммы 126,5 млн собирается в городах, а 41,6 млн – в деревне. Уже отсюда видно, насколько население городов более состоятельно сравнительно с деревенским¹.

Помимо собственных налоговых доходов, закрепленных на постоянной основе БК РФ, в соответствии со ст. 58 БК РФ городским округам могут быть также переданы дополнительно отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов, единые нормативы по которым устанавливаются законом субъекта РФ.

Например, в Московской области установлен норматив отчислений от УСН в размере 50%². В Республике Алтай в бюджеты городских округов зачисляется 20% от НДФЛ; 50% от налога на имущество организаций; 100% от УСН, налога на игорный бизнес, налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых и сбора за пользование объектами животного мира³. В

¹ См.: *Озеров И.Х.* Большие города. Их задачи и средства управления. М., 1906. С. 5-6.

² Закон Московской области от 29.10.2012 № 160/2012-ОЗ (с изм. и доп. от 30.06.2020 № 130-2020-ОЗ) «Об установлении единого норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Московской области от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, подлежащего зачислению в бюджет Московской области» // Ежедневные Новости. Подмоскowie, 2012. 7 нояб.; Ежедневные Новости. Подмоскowie, 2020. 10 июля.

³ Закон Республики Алтай от 18.10.2005 № 79-РЗ (с изм. и доп. от 23.12.2020 № 77-РЗ) «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Алтай» // Звезда Алтая. 2005. 22 нояб.; Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>, 2020. 23 дек.

республике Башкортостан в бюджеты городских округов поступают отчисления по УСН в размере 50%, налогу на имущество организаций – 5%, налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 100%¹. В то же время налог на имущество организаций занимает большую долю в структуре доходов городских округов Республики Башкортостан, чем налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами².

На территории Волгоградской области установлен дополнительный норматив отчисления от НДФЛ в размере 2%, в размере 50% по НДФЛ, который уплачивается иностранными гражданами при получении ими патента на осуществление трудовой деятельности, а также 5% от УСН³. Также в бюджете Волгоградской области⁴ предусмотрены дополнительные нормативы отчислений для городских округов по НДФЛ и акцизам.

Дополнительные отчисления от НДФЛ достаточно сильно отличаются по городским округам – от 0,01% в Волгограде до 48,38% в городе Фролово⁵. Исходя из представленных выше данных о численности населения в данных городских округах, можно сделать вывод, что чем меньше населения в городском округе, тем выше норматив отчисления от НДФЛ, передаваемый муниципальному образованию Волгоградской областью.

По акцизам наблюдается обратная ситуация с нормативными отчислениями, поступающими в бюджеты городских округов – чем больше

¹ Закон Республики Башкортостан от 13.07.2011 № 428-з (с изм. и доп. от 31.10.2018 № 7-з) «Об установлении единых нормативов отчислений от отдельных налогов в бюджеты муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан» // Республика Башкортостан. 2011. 22 июля; Республика Башкортостан. 2018. 9 нояб.

² См., паспорт города Кумертау // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/table.aspx?opt=807230002012201320142015201620172018 (дата обращения 17.09.2020).

³ Закон Волгоградской области от 29.11.2011 № 2258-ОД (с изм. и доп. от 04.12.2020 № 107-ОД) «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» // Волгоградская правда, 2011. 7 дек.; Волгоградская правда, 2020. 18 дек.

⁴ Закон Волгоградской области от 07.12.2018 № 134-ОД (ред. от 05.12.2019 №126-ОД) «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Волгоградская правда. 2018. 21 дек.; Волгоградская правда. 2019. 20 дек. Приложение 3 и 4 закона о бюджете.

⁵ Там же.

городской округ, тем больше процент отчисления. Нормативы отчисления определяются на основании Методики, утвержденной исполнительным органом власти Волгоградской области, одним из показателей которой является протяженность автомобильных дорог общего пользования местного значения¹. Учитывая важность финансирования такого направления, как дорожное хозяйство (строительство и ремонт дорог)², представляется, что чем больше городской округ, тем больше средств понадобится ему на осуществление расходов по данному направлению (особенно если этот городской округ входит в городскую агломерацию³), что должно быть компенсировано соответствующими доходами.

К неналоговым доходам городских округов, помимо доходов от использования и продажи имущества, находящегося в собственности городского округа, доходов от платных услуг и пр., БК РФ также отнесен ряд отчислений от неналоговых публичных платежей: 60% от платы за негативное воздействие на окружающую среду; в полном объеме зачисляется плата за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности городского округа, и др.

Среди неналоговых доходов не пользуются популярностью развивающиеся в последнее время средства самообложения граждан, только 0,1% общего объема средств самообложения по всем видам муниципальных

¹ Постановление Правительства Волгоградской обл. от 25.11.2013 № 659-п (с изм. и доп. от 25.11.2019 № 571-п) «Об утверждении Методики расчета дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты Волгоградской области от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации» // Волгоградская правда. 2013. 4 дек.; Волгоградская правда. 2019. 29 нояб.

² См.: *Мигачева Е.В.* Обязательные платежи в дорожные фонды // Финансовое право. 2017. № 7. С. 29-32; *Бабошкин Д.С.* Правовое регулирование деятельности бюджетных фондов // Налоги. 2018. № 3. С. 33-36; *Костикова Е.Г.* Дорожные фонды. Продолжение истории // Финансовое право. 2011. № 11. С. 23-28.

³ См.: Постановление Администрации Волгоградской обл. от 23.01.2017 № 16-п (с изм. и доп. от 25.12.2020 № 825-п) «Об утверждении государственной программы Волгоградской области «Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2017. 14 фев.; Волгоградская правда. 2021. 22 янв.

образований поступило в бюджеты городских округов¹. Данный факт можно объяснить сложностью проведения местных референдумов по вопросам введения средств самообложения в городских пространствах. В то же время с развитием инициативного бюджетирования и введением в 2020 г. инициативных платежей следует предположить включение последних в структуру доходов бюджетов городских округов.

В бюджетах городских округов высока доля безвозмездных поступлений из бюджетов субъектов РФ. При этом традиционно в структуре межбюджетных трансфертов высокую долю занимают субвенции², поскольку большая часть государственных полномочий передается городским округам и муниципальным районам. В 2019 г. основным объемом субвенций (53,7%) среди всех муниципальных образований был предоставлен бюджетам городских округов³. А вот нуждаемость в дотациях в городских округах меньше всего⁴, что обусловлено высокой бюджетной обеспеченностью бюджетов городских округов в связи с концентрацией налоговой базы по основным налогам, поступающим в местный бюджет. Вместе с тем следует согласиться, что высокая доля именно субвенций в структуре межбюджетных трансфертов приводит к тому, что органы местного самоуправления городских округов не могут в должной мере осуществлять

¹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 10.10.2020).

² Например, в структуре межбюджетных трансфертов бюджета городского округа Михайловка субвенции составляют 81,4%. См.: Бюджет для граждан по исполнению бюджета за 2018 год // [Электронный ресурс]. URL: <http://mihadm.com/officially/economics/financing/result/bgib/page4313> (дата обращения 10.10.2020).

³ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 10.10.2020).

⁴ В 2019 году удельный вес дотаций в собственных доходах бюджетов городских округов составил 7,9%. См.: там же.

свои управленческие функции¹ и принимать самостоятельные решения, а соответственно, развиваться, поскольку большая часть полномочий у них не свои собственные, а передаваемые от субъекта РФ.

Особенность правоотношений в области финансового контроля состоит в том, что в отличие от муниципальных образований поселенческого уровня, в которых, как правило, не хватает бюджетных средств на реализацию контрольных полномочий и они вынуждены передавать их на вышестоящий уровень, финансовый контроль на уровне городских округов осуществляется контрольно-счетными органами муниципальных образований, имеющими статус отдельного юридического лица и достаточный штат сотрудников для проведения мероприятий финансового контроля. Так, 86,8% городских округов и муниципальных районов имеют контрольно-счетный орган, а в Южном федеральном округе контрольно-счетные органы созданы в 37 городских округах из 41 (90%)².

Контрольно-счетный орган выполняет важную функцию внешнего финансового контроля, осуществляя проверку исполнения бюджета городского округа по доходам и расходам, а также использование муниципального имущества. Например, Контрольно-счетная палата Волгограда действует на основании положения о Контрольно-счетной палате, принятого решением Волгоградской городской Думы от 27.06.2012 г. № 63/1896, а также утверждаемого плана работы на текущий финансовый год, является полноправным участником бюджетного процесса, реализующим принципы законности, объективности, эффективности, независимости и гласности, обладающим достаточными полномочиями для эффективного контроля за муниципальными финансами и имуществом.

Интерес представляют особенности реализации своего финансово-правового статуса самых крупных городов, входящих в число городов-

¹ См.: *Зубаревич Н.В.* Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? // *Общественные науки и современность.* 2019. № 4. С. 66-67.

² *Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С.* К вопросу о передаче полномочий // *Финконтроль.* 2020. № 2.

миллионников. Как уже отмечалось, по состоянию на 2020 г. в России насчитывается 15 городов с числом жителей свыше одного миллиона человек. Еще один город – Краснодар фактически уже является городом-миллионником, его численность составляет 1 млн 8 тыс. жителей¹.

Традиционно считается, что статус города-миллионера, с числом жителей более одного миллиона, дает особые преференции в части финансирования, участия в федеральных программах, вложения инвестиций и пр. Такое представление сохраняется еще с советских времен, когда крупным городам действительно предоставлялись финансовые преференции. До сих пор считается, что метро строят только в городах-миллионниках. Однако в нормативно-правовых актах не закреплены положения о каких-либо особых финансовых условиях для городов-миллионников.

В отдельных программах, а также иных стратегических документах федерального, регионального и муниципального уровней можно встретить их упоминание в разных аспектах развития, при этом встречается название как «город-миллионник», так и «город-миллионер»². Городам-миллионникам уделяется особое внимание в сфере благоустройства³. В то же время более приоритетными направлениями экономического развития территорий в

¹ Оценка численности населения на 1 января 2019 года по муниципальным образованиям Краснодарского края // [Электронный ресурс]. URL: http://krsdstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/krsdstat/resources/81e08500497abd16af88ff3fbd401489/Оценка+численности_01.01.2019_окончат1.htm (дата обращения 10.05.2020).

² См., например: Постановление Правительства Нижегородской области от 21.12.2018 № 889 (с изм. и доп. от 16.07.2020 № 586) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2018. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2020. 17 июля; Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 19.12.2018 № 35/2 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года» // Вечерняя Уфа. 2018. 21 дек.; Решение Волгоградской городской Думы от 25.01.2017 № 53/1539 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года» // Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград. 2017. 2 фев.

³ См.: Приказ Госстроя РФ от 15.12.1999 № 153 «Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ, 2000. № 1. (Приказ); Приказ Минрегиона России от 09.09.2013 № 371 «Об утверждении методики оценки качества городской среды проживания» // Нормирование в строительстве и ЖКХ, 2013. № 5.

настоящее время считаются не просто крупные города, а городские агломерации¹.

Вместе с тем изменение статуса влечет определенные потери для бюджета города, что указывается в качестве угроз социально-экономического развития. Например, «утрата г. Омском статуса города-миллионника и, как следствие, сокращение объемов федеральной поддержки» называется в качестве потенциальной угрозы социально-экономического развития Омской области². В литературе отмечается, что проблемы с дефицитом бюджетов городов-миллионников начались после реформы 2013–2014 гг., в результате которой были перераспределены доходы от НДФЛ между региональными и местными бюджетами³.

Следует выделить еще одну особенность в финансово-правовом статусе, которая может быть присуща тем городским округам, которые являются административными центрами (столицами) субъектов РФ. Наделение городского округа таким статусом в соответствии с законом субъекта РФ предполагает выделение финансирования на осуществление дополнительных полномочий как столицы региона. Данный вопрос решается индивидуально каждым субъектом РФ. Такое финансирование, как правило, предусматривается в форме межбюджетных трансфертов: чаще всего субсидий⁴, но может быть и в виде субвенций¹, дотаций², а также иных

¹ Об особенностях финансового правового положения городских агломераций смотрите параграф 6.4.

² Указ Губернатора Омской области от 24.06.2013 № 93 (с изм. и доп. от 07.05.2018 № 53) «О Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года» // Омский вестник, 2013. 28 июня; Омский вестник, 2018. 11 мая.

³ Например, Новосибирск лишился 3,5 миллиардов налоговых доходов, после чего бюджет стал дефицитным. Также наибольший дефицит отмечается в Нижнем Новгороде, Красноярске, Уфе. См.: Глебова И.С., Берман С.С. Управление инвестиционной привлекательностью территории: города-миллионники и регионы Российской Федерации / И.С. Глебова, С.С. Берман. Казань: 2018. С. 44.

⁴ См.: Закон Архангельской области от 30.09.2011 № 330-24-ОЗ (с изм. и доп. от 21.12.2020 № 355-22-ОЗ «О статусе административного центра Архангельской области» // Волна, 2011. 11 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2020. 22 дек.; Закон Ставропольского края от 01.08.97 № 22-кз (с изм. и доп. от 04.02.2016 № 10-кз) «О статусе административного центра Ставропольского края» // Ставропольская правда, 1997. № 153; Ставропольская правда, 2016. 12 фев.; Закон

межбюджетных трансфертов³. Вид межбюджетного трансферта может быть не определен⁴. При этом объем выделяемых средств может быть установлен в твердой денежной сумме (например, 50 млн руб. в Забайкальском крае), в процентном соотношении (например, не менее 2% от объема налоговых и неналоговых доходов бюджета Архангельской области; не менее 1% от объема налоговых доходов бюджета Иркутской области) или конкретный объем средств не предусмотрен, а устанавливается на усмотрение субъекта РФ в законе о бюджете (например, в Ставропольском крае). Следует отметить, что какая бы форма и объем финансирования не были предусмотрены, недопустимо снижать их размер без соответствующего финансово-экономического обоснования, на что обращал внимание Конституционный Суд РФ в своем постановлении № 33-П⁵.

По итогам исследования можно сделать вывод, что городские округа являются самыми крупными муниципальными образованиями, что обуславливает более стабильное их финансовое положение по сравнению с другими видами муниципальных образований. Городские округа

Забайкальского края от 04.05.2010 № 358-ЗЗК (с изм. и доп. 21.06.2019 № 1739-ЗЗК) «О статусе административного центра (столицы) Забайкальского края» // Забайкальский рабочий, 2010. 7 мая; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 24 июня.

¹ Закон Вологодской области от 06.05.1996 № 77-ОЗ (с изм. и доп. от 13.01.2020 № 4639-ОЗ) «О статусе административного центра Вологодской области» // Красный Север, 2005. № 178; Красный Север, 2020. 18 янв.

² Закон Приморского края от 02.12.2019 № 632-КЗ «О статусе административного центра Приморского края» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 3 дек. Вызывает сомнение использование именно данного вида межбюджетного трансферта, поскольку средства на выполнение административного центра, выделяемые муниципальному образованию, носят целевой характер.

³ Закон Республики Карелия от 21.12.2018 № 2335-ЗРК «О статусе столицы Республики Карелия» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 24 дек.

⁴ Например, Закон Владимирской области от 08.04.2003 № 25-ОЗ (с изм. и доп. от 07.11.2016 № 131-ОЗ) «О статусе административного центра Владимирской области» // Владимирские ведомости, 2003. 16 апр.; Владимирские ведомости, 2016. 12 нояб.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 19 июля.

преимущественно самостоятельно реализуют свои бюджетные полномочия, а также полномочия по осуществлению финансового контроля.

Анализ бюджетных полномочий городских округов показывает, что их бюджетно-правовой статус определяется одноуровневым построением местного самоуправления. Важность городского хозяйства, наличие развитого предпринимательства накладывают отпечаток на формирование доходов городских округов, в структуре которых особое место занимает налог на доходы физических лиц, поскольку именно в городах сосредоточены предприятия с большим числом сотрудников. Это влияет и на размер дополнительных отчислений по НДФЛ, которые отличаются в зависимости от бюджетной обеспеченности городских округов. Учитывая важность финансирования такого направления, как дорожное хозяйство (строительство и ремонт дорог), можно сделать вывод о влиянии размера городского округа на размер отчислений от акцизов, поступающих в местный бюджет.

В ходе анализа бюджетного законодательства сделан вывод о высокой доле субвенций в структуре межбюджетных трансфертов, передаваемых городским округам, что, с одной стороны, мешает органам местного самоуправления городских округов в должной мере осуществлять свои управленческие функции, а с другой стороны, подтверждает необходимость пересмотра круга полномочий, закрепляемых за городскими округами.

Выделены особенности реализации финансово-правового статуса тех городских округов, которые являются административными центрами (столицами) субъектов РФ. Наделение городского округа таким статусом в соответствии с законом субъекта РФ предполагает выделение финансирования на осуществление дополнительных полномочий как столицы региона и недопустимости снижения его размера без соответствующего финансово-экономического обоснования.

5.2. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных округов

В 2019 г. в России появился новый вид муниципального образования – муниципальный округ¹, который, как уже отмечалось ранее, фактически придет на смену городским округам при объединении муниципальных образований. Исходя из определения муниципального округа, закрепленного федеральным законом № 131-ФЗ, данное муниципальное образование объединяет несколько населенных пунктов, расположенных на общей территории (как правило, муниципального района). Действующие в настоящее время городские округа, не соответствующие требованиям федерального закона № 131-ФЗ, должны быть преобразованы в муниципальные округа до 1 января 2025 г.

Таким образом, муниципальные округа могут быть образованы двумя способами: 1) преобразованием из городского округа; 2) объединением в муниципальный округ нескольких муниципальных образований, как правило, поселенческого уровня, в то же время возможно принятие участия в таком объединении и муниципального района. В последнем случае фактически будет прекращено двухуровневое построение местного самоуправления на данной территории.

За 2019 г. (по состоянию на 1 января 2020 г.) в России было создано 33 муниципальных округа (4 – в Тверской области, 13 – в Пермском крае, 13 – в Кемеровской области, 3 – в Приморском крае)². В 2020 г. активно продолжается объединение муниципальных образований в муниципальные округа и на 1 января 2021 г. созданы еще 69 муниципальных округов (в Забайкальском, Камчатском, Красноярском, Ставропольском, Пермском

¹ Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 1 мая.

² База данных показателей муниципальных образований // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 23.07.2020).

краях, Амурской, Архангельской, Брянской, Кировской, Курганской, Мурманской, Нижегородской, Новгородской, Тверской областях, Ямало-Ненецком автономном округе). 13 из 22 городских округов Калининградской области¹ будут преобразованы в муниципальные округа в 2021 г. Исходя из того, что законом не установлены какие-либо ограничения для объединения поселений в муниципальные округа, а значит, и упразднения поселенческого уровня², можно предположить, что тенденция увеличения числа муниципальных округов в ближайшее время продолжится. В то же время не все субъекты РФ пока планируют создание муниципальных округов³.

Муниципальный округ, относясь к муниципальным образованиям первого уровня, предопределяет и особенности их финансово-правового статуса, схожего во многом с финансово-правовым статусом городских округов.

На переходный период муниципальные округа участвуют в бюджетных и налоговых отношениях, а органы местного самоуправления муниципальных округов решают вопросы местного значения, осуществляют установленные полномочия и права... наравне с городскими округами и органами местного самоуправления городских округов. Как указывает Министерство финансов РФ, в случае принятия закона субъекта РФ об образовании муниципального округа, «такое муниципальное образование становится полноправным участником бюджетного и налогового процессов,

¹ Следует отметить, что в Калининградской области в настоящее время муниципальные образования действуют только в форме городских округов.

² См.: *Бабичев И.В., Павлов А.В., Мадьярова А.В.* Предпосылки и перспективы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в свете процессов «укрупнения» муниципалитетов // *Местное право.* 2020. № 1. С. 3-12.

³ См.: *Территориальное устройство местного самоуправления в субъектах Российской Федерации и предполагаемые преобразования муниципалитетов* // [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/23610667/> (дата обращения 13.10.2020).

на органы местного самоуправления которого распространяются полномочия и права органов местного самоуправления городского округа»¹.

Указанные положения только подтверждают схожесть муниципальных округов с городскими округами, что представляется не совсем оправданным, поскольку муниципальные округа, отличаясь от городских округов именно территориальными особенностями, связанными с наличием сельских территорий в составе муниципального округа, должны учитывать специфику поселенческого уровня. Вместе с тем в некоторых случаях это может быть выгодно сельским поселениям, например, в том случае, когда несколько сельских поселений (без участия муниципального района) объединятся в муниципальный округ, в местный бюджет будет поступать 15% НДФЛ (как предусмотрено БК РФ для городских округов) против 2% НДФЛ, поступающего в бюджеты сельских поселений. В этом случае муниципальный округ сможет распоряжаться большей суммой налоговых доходов, поступающих в бюджет².

В то же время вызывает сомнение определение единого перечня вопросов местного значения и для городских округов, и для муниципальных округов, поскольку муниципальные округа (при объединении в него сельских поселений) преимущественно будут включать в себя сельские территории, которые имеют свои особенности функционирования, отличные от городских территорий, в связи с чем нуждающихся в учете данных особенностей при финансово-правовом урегулировании вопросов с их участием³.

¹ Письмо Минфина России от 31 июля 2019 г. № 06-04-11/01/57291 «О включении в бюджетную и налоговую системы Российской Федерации муниципального округа» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Миронова, С.М.* Финансово-правовые последствия создания в России муниципальных округов // Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы: сб. матер. II матер. науч.-практ. конф. с междунар. уч. юрид. фак-та СПбГЭУ (9 апреля 2019 г.) / под науч. ред. Н.А. Крайновой. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. С. 139-148.

³ На это обращается внимание и в литературе. См.: *Бабичев И.В., Павлов А.В., Мадьярова А.В.* Предпосылки и перспективы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в свете процессов «укрупнения» муниципалитетов // Местное право. 2020. № 1. С. 3-12.

В БК РФ изменения в правовом регулировании бюджетных отношений с участием муниципальных округов были внесены в октябре 2020 г¹. Они коснулись таких вопросов, как: введение бюджета муниципального округа в бюджетную систему РФ, установление перечня налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных округов, предоставление субъектам РФ возможности установления отчислений по федеральным и региональным налогам и сборам в бюджеты муниципальных округов, установление форм межбюджетных трансфертов с участием муниципальных округов.

Особый интерес представляют изменения бюджетного законодательства в части предоставления населенным пунктам, входящим в состав муниципальных округов, права формирования сметы доходов и расходов (ст. 6, 9, 15 БК РФ). Соответствующие изменения внесены в ст. 52 федерального закона № 131-ФЗ. По данным Министерства юстиции РФ, по состоянию на 1 января 2020 г. в России 146,2 тыс. населенных пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями². Создание муниципальных округов за счет объединения в них сельских поселений увеличит число населенных пунктов, в которых могут формироваться сметы доходов и расходов. Таким образом, возникает необходимость более подробной правовой регламентации данного вопроса бюджетным законодательством.

Что касается изменений налогового законодательства, то изменения в ст. 12 НК РФ в части закрепления полномочий по установлению местных налогов за представительными органами муниципальных округов внесены в

¹ Федеральный закон от 01.10.2020 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» // СЗ РФ. 2020. № 40, ст. 6168.

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 970760-7 «О внесении изменения в статью 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

НК РФ¹ и вступили в силу с 29.12.2020 г. Так же, как и в бюджетном законодательстве, в налоговом законодательстве полномочия муниципальных округов будут аналогичны и у городских округов. Возникает вопрос о сохранении ставок местных налогов, которые устанавливались в сельских поселениях, вошедших в состав муниципального округа, поскольку традиционно в сельской местности ставки по налогам устанавливаются меньше, чем в городе. Данные вопросы должны решаться в рамках бюджетного законодательства (на уровне БК РФ или на уровне субъектов РФ).

Пока не решенным остается вопрос с контрольными полномочиями во вновь возникающих муниципальных округах. По данным Мониторинга по созданию и развитию контрольно-счетных органов в РФ, по состоянию на 1 января 2019 г контрольно-счетный орган имеют 86,8% городских округов и муниципальных районов и только 0,97% иных видов муниципальных образований (включая городские и сельские поселения)². При этом последние передают свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля муниципальным районам или на уровень субъекта РФ (более редкий вариант).

Таким образом, в том случае, когда муниципальный округ создается путем объединения поселений, а также муниципального района, целесообразно создавать контрольно-счетную палату муниципального округа, на которую будут возложены полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля. В этом случае контрольно-счетные органы муниципального района, а также поселений (если они были созданы) упраздняются, а их полномочия передают контрольно-счетному органу муниципального округа. Поскольку в полномочия контрольно-счетного

¹ Федеральный закон от 23.11.2020 № 374-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 23.11.2020.

² Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С. К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2.

органа входит проверка бюджетной отчетности по уже исполненному бюджету, в такой ситуации целесообразно в положении о контрольно-счетном органе муниципального округа предусмотреть переходные положения об осуществлении полномочий по внешнему финансовому контролю тех муниципальных образований, которые вошли в состав муниципального округа.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствует какая-либо обобщенная информация о создании контрольно-счетных органов муниципальных округов, несмотря на то что 33 таких округа действуют уже с 2019 г. Данные об этом можно найти только на сайтах муниципальных округов, однако такая информация там не представлена, за редким исключением. При этом можно встретить ошибки и в самих нормативно-правовых актах, определяющих правовой статус контрольно-счетного органа муниципального округа, в тех муниципалитетах, где они созданы. Так, например, в положении о контрольно-счетной палате Чебулинского муниципального округа Кемеровской области¹ можно встретить упоминание Чебулинского муниципального района, что свидетельствует о явных ошибках, сделанных при принятии данного муниципального правового акта.

Негативной тенденцией следует назвать возможность передачи полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля на уровень субъектов РФ. Так, например, в Пермском крае в 2019-2020 гг. Кудымкарский, Кочевский, Юсьвинский, Косинский, Гайнский муниципальные округа передали полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля Контрольно-счетной палате Пермского края².

¹ Решение Совета народных депутатов Чебулинского муниципального округа от 25.12.2019 № 19 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате Чебулинского муниципального округа» [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Справочная информация Контрольно-счетной палаты Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <https://ksppk.ru/kso-permskogo-kрая/associaciya-kso-permskogo-kрая/spravocchnaya-informaciya/> (дата обращения 10.10.2020).

Несмотря на имеющийся зарубежный опыт осуществления контроля за местными финансами региональными счетными палатами¹, в России сознательный отказ муниципальных округов от собственных контрольных полномочий нельзя признать целесообразным, поскольку само создание муниципальных округов ставило одной из своих задач укрепление местного самоуправления при укрупнении муниципальных образований, в том числе повышение финансовой эффективности их работы. Несмотря на то что для России «наиболее эффективная модель бюджетного контроля связана с ее централизацией»², как было показано ранее, крупные муниципальные образования все же должны самостоятельно осуществлять внешний финансовый контроль, а не передавать его на региональный уровень.

В литературе высказывается мнение, что появление муниципальных округов не сможет способствовать предполагаемой оптимизации бюджетных расходов на муниципальном уровне, но, вполне вероятно, приведет к снижению активности населения в решении вопросов местного значения³. Отдельные авторы полагают, что для некоторых поселений с высоким уровнем самодостаточности и эффективности деятельности органов местного самоуправления объединение в муниципальные округа может сказаться негативно и привести к снижению инвестиционной привлекательности⁴. С одной стороны, в России мало поселений, которые отвечают данным критериям, поскольку большая их часть не является самодостаточными. С другой стороны, объединение в муниципальные округа должно осуществляться на основе обоснованного подхода именно для данной территории на условиях согласованности финансового обеспечения и

¹ См., например: *Богорад Л.М.* Финансово-правовые основы муниципального самоуправления Французской Республики: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011.

² См.: *Лагутин И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 16.

³ См.: *Малявкина Н.В., Алексикова О.Е., Ястребов А.Е.* Муниципальный округ как средство укрупнения муниципальных образований // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2020. № 1. С. 19-22.

⁴ См.: *Джораева С.В., Двинских А.Ю.* К вопросу о преобразовании в муниципальные округа // *Аграрное и земельное право.* 2020. № 2 (182). С. 6-9.

гарантии для всех муниципальных образований, которые объединяются в муниципальный округ.

Рассмотрение финансово-правового статуса муниципальных округов позволило сделать следующие выводы. Муниципальные округа по своему финансово-правовому статусу наиболее приближены к городским округам, что обосновывает распространение в настоящее время на муниципальные округа требований по осуществлению финансовой деятельности и особенностей финансово-правового статуса городских округов. В тех случаях, когда в муниципальный округ преобразуется городской округ, представляется необходимым сохранение всех финансовых преимуществ при преобразовании городского округа в муниципальный округ. В то же время в силу того, что муниципальные округа преимущественно создаются на базе поселений, необходимо также гарантировать населению сохранение льгот, которые связаны с сельской местностью. Особое внимание уделено изменениям бюджетного законодательства в части предоставления населенным пунктам, входящим в состав муниципальных округов, права формирования сметы доходов и расходов. В связи с перспективой увеличения числа населенных пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, при объединении поселений в муниципальные округа доказывается необходимость более подробной правовой регламентации данного вопроса бюджетным законодательством.

Исходя из того, что само создание муниципальных округов ставило одной из своих задач усиление местного самоуправления при укрупнении муниципальных образований, укрепление их финансово-правового статуса, обосновывается необходимость самостоятельного осуществления муниципальными округами полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля.

5.3. Особенности финансовой деятельности городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов

Финансово-правовой статус городов привлекает российских исследователей достаточно давно¹. В то же время появление новых типов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением предопределяет необходимость исследования особенностей финансовых правоотношений, возникающих с участием таких городских округов, а также вновь создаваемых внутригородских районов².

Выделение новых видов муниципальных образований обусловлено тем фактом, что в крупных городах населению очень сложно реализовать свое право на самоуправление, а местная власть не приближена к гражданам, «в крупных городах осуществление местного самоуправления только на общегородском уровне привело во многих случаях к потере связи между населением и городской властью»³.

Дискуссия о необходимости и целесообразности выделения городских районов в качестве отдельных муниципальных образований неоднократно поднималась в литературе, например, в трудах И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, М.В. Коростелевой и др.⁴ В истории нашего государства уже есть

¹ См., например: *Крохина Ю.А.* Город как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1997.

² В основу параграфа положены материалы публикаций: *Миринова С.М.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 201-209. *Миринова С.М.* Бюджетно-правовой статус городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов // Бюджетное законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (22 мая 2015 г.) / [отв. ред. Е.В. Покачалова]. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2017. С. 84-92.

³ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: *Бабичев И.В.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43-48. *Баженова О.И.* Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49-55. *Коростелева М.В.* К

опыт функционирования городских районов как отдельных видов муниципальных образований. Как отмечается в литературе, «несмотря на ряд ограничений организационно-функционального и финансово-бюджетного характера, их можно было бы назвать полноценными субъектами муниципальных правоотношений в том смысле, что они вписывались в общую структурную композицию публичной власти и обеспечивали реализацию многих важных функций локального предназначения»¹.

Таким образом, и теория, и практика функционирования муниципалитетов в России привели логичным образом к созданию новых видов муниципальных образований. В мае 2014 г. в федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения, в соответствии с которыми были введено два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район².

В настоящее время в России действуют 3 города с внутригородским делением³ – Челябинск, Самара и Махачкала, с включенными в них 19

вопросу об особенностях осуществления местного самоуправления в городах с районным делением // Юрист-Правоведъ. 2014. № 3. С. 71-74.

¹ См.: *Астафичев П.А.* Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 60-62.

² Федеральный закон от 27.05.2014 №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2014. 27 мая.

³ В отдельных регионах предпринимались попытки выделения в городских округах внутригородских районов, например, в Свердловской области обсуждались варианты создания внутригородских районов в Екатеринбурге, Нижнем Тагиле и Каменске-Уральском, однако жители выступили против таких изменений. В то же время большинство крупных городских округов не стало реформировать свою систему местного самоуправления и выделять внутригородские районы, что в литературе объясняется тем, что «современные властные структуры не склонны к самоограничению в абстрактных целях оптимизации конституционного строя». См.: *Астафичев П.А.* Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С.62.

внутригородскими районами – 7 внутригородских районов в Челябинске, 3 района в Махачкале и 9 районов в Самаре¹.

Очевидно, что создание новых муниципальных образований невозможно без соответствующей финансовой основы местного самоуправления, что предполагает создание в первую очередь нормативно-правовой базы, закрепляющей финансово-правовой статус городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов. Решение данного вопроса потребовало значительного времени, что обусловлено рядом факторов. Нормативное регулирование финансовых правоотношений с участием муниципальных образований осуществляется на всех трех уровнях власти: федеральном, региональном и местном. Региональное законодательство и муниципальные правовые акты должны были быть приняты в соответствии с вышестоящим по уровню принятия законодательством².

Двухуровневое построение местного самоуправления: городской округ с внутригородским делением – внутригородские районы, потребовало закрепить особенности взаимоотношений между ними, разграничения полномочий каждого из муниципальных образований: регламентировать принципы формирования межбюджетных отношений между указанными муниципальными образованиями, между муниципальными образованиями и субъектами РФ; установить порядок закрепления за внутригородскими

¹ Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (с изм. и доп. от 18.12.2014 № 96-ЗО) «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа» // Южноуральская панорама, 2014. 14 июня; Южноуральская панорама, 2014. 27 дек.; Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» // Дагестанская правда, 2015. 6 мая; Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД (с изм. и доп. от 31.12.2019 № 156-ГД) «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» // Волжская коммуна, 2015. 31 мар.; Волжская коммуна, 2020. 15 янв.

² *Миринова С.М.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 201-209.

районами своих источников доходов и объектов муниципальной собственности, необходимых для решения закрепленных за ними вопросов местного значения; распределить полномочия по введению местных налогов; определить круг бюджетных полномочий вновь образуемых муниципальных образований; уточнить особенности осуществления финансового контроля в созданных муниципальных образованиях¹.

Все это требовало внесения соответствующих изменений в БК РФ и НК РФ. Основные изменения на федеральном уровне были внесены только в конце ноября 2014 г. БК РФ пополнился большим количеством изменений в части определения особенностей бюджетных правоотношений с участием городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов². Например, ст. 9 БК РФ была дополнена п. 2.1, закрепляющим бюджетные полномочия городских округов с внутригородским делением. Были введены ст. 61.3, 61.4, закрепляющие налоговые доходы бюджетов городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов; ст. 63.1, определяющая полномочия городского округа с внутригородским делением по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты внутригородских районов; ст. 142.6–142.8, устанавливающие иные межбюджетные трансферты, а также порядок предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов из бюджета городского округа с внутригородским делением. Были внесены многочисленные дополнения в другие статьи БК РФ, в том числе:

– изменена система бюджетного устройства на муниципальном уровне (введение новых типов местных бюджетов, элементов доходов классификации доходов бюджетов, консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением и др.);

¹ Там же.

² Федеральный закон от 29.11.2014 № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 48, ст. 6664.

– расширены бюджетные полномочия субъектов РФ по установлению единых нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов, а также штрафов и иных сумм принудительного изъятия, подлежащих зачислению в бюджеты соответствующих муниципальных образований;

– изменены подходы к формированию региональных и районных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и определению размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

– установлены сроки составления проектов местных бюджетов новых видов муниципальных образований.

Все новые положения БК РФ применяются к правоотношениям, возникающим при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы РФ начиная с бюджета на 2015 г.

Регламентация деятельности финансового контроля во вновь образованных внутригородских районах не нашла отдельного отражения ни в БК РФ, ни в федеральном законе от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Закрепление бюджетов внутригородских районов на один уровень с бюджетами городских и сельских поселений (в рамках двухуровневой модели местного самоуправления) позволяет заимствовать отдельные правила осуществления межбюджетных отношений между муниципальными районами и поселениями¹.

В то же время необходимо учитывать особенности построения местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, а также разграничение предметов ведения между ними, что оказывает влияние на возникновение финансовых рисков и определяет правовые

¹ См.: *Вершило Т. А.* Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений: монография / под ред. Н. И. Химичевой. Москва: Российская академия правосудия, 2010.

границы их финансовой деятельности¹. В первую очередь следует говорить о рисках для внутригородских районов с точки зрения наделения их самостоятельными финансовыми ресурсами.

Необходимо было разграничить и полномочия по установлению и введению налогов и сборов. В НК РФ также были внесены изменения² – абзац 4 п. 4 ст. 12 НК РФ закрепил положение, что вопрос по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов определяется законом субъекта РФ о разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа с внутригородским делением и органами местного самоуправления внутригородских районов.

Особенности финансово-правового статуса городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, установленные на федеральном уровне, потребовали принятия соответствующей региональной и муниципальной нормативно-правовой базы, устанавливающей их взаимоотношения друг с другом, а также с субъектом РФ.

Разграничения полномочий между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, в том числе в финансовой сфере, устанавливаются законами субъектов РФ, а также уставом городского округа с внутригородским делением. Этот вопрос является весьма важным на практике, поскольку «без действительной компетенционной самостоятельности, демонстрирующей функциональные границы его реальных возможностей, внутригородской округ как муниципалитет отдельного вида невозможен»³.

Республика Дагестан, Самарская и Челябинская области по-разному подошли к нормативному регулированию данного вопроса. Например, в

¹ См.: Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография / О.А. Акопян, С.Я. Боженко, О.В. Веремея и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 29.11.2014 № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 48, ст. 6663.

³ *Баженова О.И.* Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54-66.

Самарской области основное правовое регулирование по разграничению полномочий устанавливается законом Самарской области от 06.07.2015 г. № 74-ГД¹, в котором подробно расписывается разграничение полномочий в разных сферах, в том числе по формированию, утверждению, исполнению бюджетов внутригородских районов и контролю за исполнением данных бюджетов, по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов. Чем больше полномочий остается в городском округе, тем меньше получает денег внутригородской район, что можно увидеть из анализа бюджетов данных муниципальных образований². В то же время с момента принятия закона в него неоднократно вносились изменения с целью перераспределения полномочий между муниципалитетами.

Приняты и другие нормативно-правовые акты:

- разграничено имущество, находящееся в муниципальной собственности Самара и входящих в его состав внутригородских районов³;
- определены особенности предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета городских округам с внутригородским

¹ Закон Самарской области от 06.07.2015 № 74-ГД (с изм. и доп. от 17.03.2021 № 17-ГД) «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // Волжская коммуна, 2015. 7 июля; Волжская коммуна, 2021. 19 марта.

² См.: *Миронова С.М.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 201-209. *Миронова С.М.* Бюджетно-правовой статус городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов // Бюджетное законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (22 мая 2015 г.) / [отв. ред. Е.В. Покачалова]. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2017. С. 84-92.

³ Закон Самарской области от 12.03.2009 № 27-ГД (с изм. и доп. от 11.11.2016 № 114-ГД) «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами, расположенными на территории Самарской области» // Волжская коммуна. 2009. 14 мар.; 2016.15 нояб.

делением, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов¹;

– определен порядок предоставления из областного бюджета субсидий бюджетам городского округа с внутригородским делением, бюджетам внутригородских районов для софинансирования расходных обязательств по вопросам местного значения, предоставляемых с учетом выполнения показателей социально-экономического развития²;

– установлены особенности межбюджетных отношениях между органами местного самоуправления городского округа Самара и органами местного самоуправления внутригородских районов городского округа Самара³, порядок распределения иных межбюджетных трансфертов из бюджета городского округа Самара Самарской области бюджетам внутригородских районов⁴;

– особенности осуществления бюджетного процесса в городском округе с внутригородским делением⁵, внутригородских районах⁶, утверждено

¹ Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД (с изм. и доп. от 30.10.2019 № 105-ГД) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» // Волжская коммуна, 2005. 29 дек.; Волжская коммуна, 2019. 6 нояб.

² Постановление Правительства Самарской области от 12.12.2012 № 742 «О предоставлении из областного бюджета субсидий местным бюджетам для софинансирования расходных обязательств по вопросам местного значения, предоставляемых с учетом выполнения показателей социально-экономического развития» // Волжская коммуна, 2012. 13 дек. В настоящее время утратил силу.

³ Решение Думы городского округа Самара от 09.07.2015 № 585 (с изм. и доп. от 30.01.2020 № 491) «О межбюджетных отношениях в городском округе Самара» // Самарская Газета, 2015. 11 июля; Самарская Газета, 2020. 1 фев.

⁴ Решение Думы городского округа Самара от 27.08.2015 № 605 (с изм. и доп. от 06.08.2020 № 559) «Об утверждении Положения «О порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета городского округа Самара Самарской области бюджетам внутригородских районов городского округа Самара Самарской области» // Самарская Газета, 2015. 1 сент.; Самарская Газета, 2020. 8 авг.

⁵ Решение Думы городского округа Самара от 27.12.2007 № 516 (с изм. и доп. от 26.03.2020 № 512) «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе городского округа Самара» // Самарская Газета, 2007. 30 дек.; Самарская Газета, 2020. 28 мар.

⁶ См., например: Решение Совета депутатов Железнодорожного внутригородского района от 29.12.2015 № 29 (с изм. и доп. от 27.02.2019 № 170) «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара» // Официальный сайт Думы

модельное положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе внутригородского района городского округа Самара¹ и многие другие.

В Республике Дагестан основное правовое регулирование по разграничению полномочий устанавливается законом Республики Дагестан от 08.02.2016 г. № 9², в котором закреплено разграничение полномочий в разных сферах, в том числе по формированию, утверждению, исполнению бюджетов внутригородских районов и контролю за исполнением данных бюджетов, по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов.

В отличие от Самарской области и Республики Дагестан в Челябинской области общим законом при разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов не установлено разграничения полномочий по бюджету и налогам³, был принят отдельный закон, который

городского округа Самара <http://www.gorduma.samara.ru>, 30.12.2015; Самарская Газета, 2019. 28 фев.

¹ Решение Совета Думы городского округа Самара от 20.08.2015 № 165 «Об утверждении модельного Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе внутригородского района городского округа Самара» // Официальный сайт Думы городского округа Самара <http://www.gorduma.samara.ru>, 2015. 20 авг.

² Закон Республики Дагестан от 08.02.2016 № 9 (с изм. и доп. от 21.06.2019 № 64) «Об отдельных вопросах местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов в его составе» // Дагестанская правда, 2016. 11 фев.; Дагестанская правда, 2019. 4 июля. Кроме того, регулируются отдельные вопросы налоговых и бюджетных правоотношений с участием города и внутригородских районов. См.: Закон Республики Дагестан от 12.12.2017 № 97 (с изм. и доп. от 29.11.2018 № 78) «Об установлении единого норматива отчисления в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением Республики Дагестан от налога на доходы физических лиц, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежащего зачислению в республиканский бюджет Республики Дагестан» // Дагестанская правда, 2017 14 дек.; Дагестанская правда, 2018. 30 нояб.; Закон Республики Дагестан от 08.12.2005 № 60 (с изм. и доп. от 29.12.2017 № 111) «О республиканском фонде финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2005. № 12 (I), ст. 827; Дагестанская правда, 2018. 18 янв.; Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 27.12.2017 № 21-2 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на софинансирование по вопросам местного значения из бюджета города Махачкалы бюджетам внутригородских районов» // Махачкалинские известия, 2018. 12 янв. и др.

³ Закон Челябинской области от 18.12.2014 № 97-ЗО (с изм. и доп. от 04.07.2019 № 919-ЗО) «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов» //

полномочия по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов на территориях внутригородских районов закрепил за представительным органом городского округа с внутригородским делением¹. Закон состоит всего из двух статей, в связи с чем целесообразнее было бы не принимать отдельный закон, а объединить вышеназванные законы в один. Полномочия в бюджетной сфере между городским округом и внутригородскими районами на региональном уровне не разграничиваются. Был принят ряд нормативно-правовых актов (внесены изменения в действующие), регламентирующих межбюджетные отношения между городским округом и внутригородскими районами², утверждены положения о бюджетном процессе внутригородских районов³.

Одним из немногих полномочий, которые закреплены за органами местного самоуправления в налоговой сфере, является полномочие по установлению, изменению и прекращению местных налогов и сборов⁴, в связи с чем представляет интерес разграничение данного полномочия между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами. БК РФ в ст. 61.3 и 61.4 к числу налоговых доходов бюджетов как

Южноуральская панорама, 2014. 27 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 5 июля.

¹ Закон Челябинской области от 18.12.2014 № 72-ЗО «О разграничении полномочий между представительным органом городского округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов» // Южноуральская панорама, 2014. 23 дек.

² См.: Закон Челябинской области от 30.09.2008 № 314-ЗО (с изм. и доп. от 02.03.2021 № 314-ЗО) «О межбюджетных отношениях в Челябинской области» // Южноуральская панорама, 2008. 21 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. 2 мар.; Решение Челябинской городской Думы от 23.12.2014 № 4/4 (с изм. и доп. от 27.10.2020 № 13/6) «Об утверждении Положения о межбюджетных отношениях в городе Челябинске» // Вечерний Челябинск, 2014. 26 дек.; Вечерний Челябинск, 2020. 30 окт.; Решение Челябинской городской Думы от 26.04.2016 № 20/3 (с изм. и доп. от 22.10.2019 № 3/8) «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета города Челябинска бюджетам внутригородских районов» // Вечерний Челябинск, 2016. 29 апр.; Вечерний Челябинск, 2019. 25 окт.

³ См., например: Решение Совета депутатов Калининского района города Челябинска от 11.11.2015 № 18/1 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Калининском районе города Челябинска» // Вечерний Челябинск, 2015. 13 нояб.

⁴ Ст. 12 Налогового кодекса РФ.

городских округов с внутригородским делением, так и внутригородских районов относит земельный налог и налог на имущество физических лиц по нормативу 100% в зависимости от того, представительный орган какого муниципального образования установил налоги. Очевидно, что в полном объеме названные местные налоги не могут поступать одновременно в оба бюджета, как не могут одновременно установить местный налог и городской округ, и внутригородской район.

Так, полномочия по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов и сборов на территориях внутригородских районов осуществляются представительным органом городского округа Самара, а органы местного самоуправления внутригородских районов осуществляют подготовку и направляют в представительный орган городского округа Самара предложения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов. Данное положение дублируется в муниципальных правовых актах. Так, в соответствии со ст. 4 положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе городского округа Самара» «решениями Думы городского округа вводятся местные налоги и сборы на территориях внутригородских районов городского округа, устанавливаются размеры ставок по налогам и сборам и предоставляются льготы по их уплате»¹. В то же время имеются противоречия между указанным законом и уставами внутригородских районов, в которых установление местных налогов и сборов отнесено к компетенции представительного органа внутригородского района. Например, к исключительной компетенции Совета депутатов Куйбышевского внутригородского района отнесено «установление, изменение и отмена

¹ Решение Думы городского округа Самара от 27.12.2007 № 516 (с изм. и доп. от 26.03.2020 № 512) «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе городского округа Самара» // Самарская Газета, 2007. 30 дек.; Самарская Газета, 2020. 28 мар.

местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах»¹.

В Республике Дагестан аналогично полномочия по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов закреплены за представительным органом городского округа (ст. 18 закона Республики Дагестан от 08.02.2016 г. № 9). Имеются определенные расхождения между региональными законами, устанавливающими полномочия для внутригородских районов. Так, ст. 2 закона Республики Дагестан от 01.12.2015 № 104 устанавливает, что «в бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоговые доходы от следующих местных налогов, установленных представительными органами внутригородских районов»². И земельный налог, и налог на имущество физических лиц определены к поступлению в бюджеты внутригородских районов в размере 100%. Однако данное положение вступает в коллизию с законом Республики Дагестан от 08.02.2016 г. № 9, который не предоставляет представительным органам внутригородских районов права на установление местных налогов. Таким образом, местные налоги устанавливаются городским округом, но зачисляются в бюджеты внутригородских районов.

В Челябинске аналогично полномочия по введению, изменению и отмене местных налогов и сборов закреплены за представительным органом городского округа (закон Челябинской области от 18.12.2014 г. № 72-ЗО). При этом за представительным органом внутригородского района остались полномочия по установлению местных сборов. Например, в исключительной компетенции Совета депутатов Курчатовского района находится

¹ Решение Совета депутатов Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара от 22.10.2015 № 17 (с изм. и доп. от 27.10.2020 № 17) «Об Уставе Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара Самарской области» // Официальный сайт Думы городского округа Самара <http://www.gorduma.samara.ru>, 2015. 9 нояб.; Самарская Газета. 2020. 29 окт.

² Закон Республики Дагестан от 01.12.2015 № 104 (с изм. и доп. от 20.06.2016 № 48) «Об утверждении источников доходов местных бюджетов внутригородских районов городских округов с внутригородским делением Республики Дагестан» // Дагестанская правда, 2015. 2 дек.; Дагестанская правда, 2016. 22 июня.

«установление, изменение и отмена местных сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах»¹. В то же время НК РФ к местным сборам относит только торговый сбор, который вводится в городах федерального значения, а установление иных сборов, не предусмотренных НК РФ, не допускается. Таким образом, данное полномочие по установлению местных сборов не может быть реализовано.

Передача полномочий по установлению местных налогов городским округам, а также их зачисление в бюджеты данных муниципальных образований делает внутригородские округа абсолютно зависимыми от вышестоящих бюджетов, поскольку они полностью лишаются собственных полномочий в налоговой сфере и возможности влиять на формирование налоговых доходов. В литературе к гарантиям финансовой деятельности муниципальных образований как структурному элементу их финансово-правового статуса относят достаточность и своевременность предоставления средств бюджетам муниципальных образований из вышестоящих бюджетов². В данной ситуации возможно два выхода. Либо закрепление иных налоговых доходов, например, части региональных налогов за бюджетами внутригородских районов. Второй вариант – это возможность городского округа с внутригородским делением в соответствии со ст. 63.1 БК РФ установить нормативы отчислений от налоговых доходов в бюджеты внутригородских районов.

Например, в Махачкале в бюджеты внутригородских районов подлежат зачислению налоги в следующих нормативах:

- «– земельный налог – по нормативу 10 процентов;
 - налог на имущество физических лиц – по нормативу 20 процентов;
 - единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности
- по нормативу 5 процентов;

¹ Устав Курчатовского района города Челябинска (принят решением Совета депутатов Курчатовского района города Челябинска от 26.11.2014 № 2/1) (с изм. и доп. от 29.04.2020 № 9/1) // Южноуральская панорама, 2014. 27 дек.; Вечерний Челябинск, 2020. 10 июня.

² Миронова С.М. Финансово-правовой статус муниципальных образований // Вестник Евразийской академии административных наук. 2012. № 3. С. 77. С. 68-77.

– налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – по нормативу 5 процентов»¹.

При этом при перевыполнении плановых показателей нормативы отчислений от средств, поступивших сверх плановых назначений, предусмотрены в повышенном размере (в 5–10 раз). Следует предположить, что это должно стимулировать внутригородские районы собирать больше налогов, чем запланировано. В Самарской и Челябинской областях нормативы отчислений от местных налогов городскими округами не предусмотрены.

Разграничение налоговых и неналоговых доходов между городским округом и внутригородскими районами имеет важное значение в формировании всей финансовой основы муниципалитетов, поскольку от того, насколько будут переданы доходы во внутригородские районы, зависит их финансовая самостоятельность. Как показывает анализ бюджетов городских округов и внутригородских районов², налоговые доходы преимущественно формируются за счет поступлений от земельного налога, высока доля межбюджетных трансфертов, а вот неналоговые доходы в структуре доходов бюджетов занимают небольшую долю.

Особо следует обратить внимание, что в связи с высоким уровнем межбюджетных трансфертов в отношении расходов бюджетов внутригородских районов устанавливаются определенные ограничения³, что

¹ Решение собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 24.12.2015 № 4-2 (с изм. и доп. от 04.04.2018 № 23-1) «Об установлении единых для всех внутригородских районов города Махачкалы нормативов отчислений в бюджеты внутригородских районов города Махачкалы» // Махачкалинские известия, 2015. 31 дек.; Махачкалинские известия, 2018. 6 апр.

² См.: Миронова С.М. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 201-209.

³ Например, установлены нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления внутригородских районов Самарской области. См.: Постановление Правительства Самарской области от 18.11.2019 № 826 «Об установлении на 2020 год нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления внутригородских районов Самарской области» [Электронный ресурс] //

обусловлено правилами, закрепленными БК РФ (ст. 136 БК РФ). На применение таких ограничительных мер обращается внимание в финансово-правовых исследованиях¹.

Анализ регионального бюджетного законодательства, муниципальных правовых актов в области бюджета как городских округов с внутригородским делением, так и самих внутригородских районов² показывает противоречивость этих актов между собой, отсутствие урегулирования отдельных положений по разграничению полномочий, а также доходов и расходов между бюджетами, что затрудняет понимание реализации полномочий при осуществлении финансовой деятельности как городских округов с внутригородским делением, так и внутригородских районов. При этом в целом следует констатировать сильную ограниченность последних при осуществлении полномочий, нехватку у них собственных финансовых ресурсов, что ставит под сомнение целесообразность выделения таких видов муниципальных образований в принципе³. Как отмечает Н. В. Омелехина, «вводимые ограничения направлены на уменьшение степени самостоятельности, сужение широты дискреционных полномочий участников бюджетного процесса»⁴.

Официальный сайт Правительства Самарской области. URL: <http://www.pravo.samregion.ru>, 2019. 18 нояб.

¹ См.: *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44. *Шевелева Н.А.* Изменения в системе отношений дотирования субъектов РФ // Финансовое право. 2019. № 1. С. 12-18.

² См.: *Миронова С.М.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2016. № 1 (34). С. 201-209.

³ См. об этом также: *Баженова О.И.* Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54-66.

⁴ *Омелехина Н.В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2. Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. 2019. № 10. С. 8-12.

Проблемы с низкой финансовой обеспеченностью внутригородских районов привели к изменениям бюджетного законодательства¹ и появлению новых подходов к организации межбюджетных отношений, направленных на уточнение бюджетных полномочий городских округов с внутригородским делением². Так, к бюджетным полномочиям городских округов с внутригородским делением отнесено установление нормативов отчислений доходов в бюджеты внутригородских районов от отдельных неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты городских округов с внутригородским делением (ст. 9, 631 БК РФ).

Один из основных вопросов, который должен быть решен при разграничении финансовых полномочий между городскими округами и внутригородскими районами, связан с осуществлением финансового контроля за финансовыми ресурсами внутригородских районов. Поскольку в городских округах создана система внешнего финансового контроля в лице контрольно-счетных органов муниципальных образований, должен быть решен вопрос о проведении финансового контроля во внутригородских районах.

БК РФ установил, что контрольно-счетным органам субъекта РФ или городского округа с внутригородским делением предоставлено право по осуществлению внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов внутригородских районов (ст. 264.4 БК РФ). В то же время данные положения не нашли отражение в федеральном законе № 6-ФЗ несмотря на то, что поселениям, входящим в состав муниципального района, предоставлено право передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (п. 11 ст. 3 федерального закона № 6-ФЗ).

¹ Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2019. № 31, ст. 4466.

² Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В Самарской области полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля закреплены за органами местного самоуправления городского округа Самара региональным законом¹, в связи с чем в муниципальных правовых актах внутригородских районов уже закреплено участие контрольно-счетной палаты города Самары как участника бюджетных правоотношений. Например, в уставе Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара предусмотрено, что проект решения Совета депутатов Куйбышевского внутригородского района о бюджете Куйбышевского внутригородского района вносится на рассмотрение Контрольно-счетной палаты городского округа Самара (ст. 45 устава).

В положении «О Контрольно-счетной палате городского округа Самара» не содержится каких-либо норм о необходимости заключать соглашения с внутригородскими районами об осуществлении внешнего финансового контроля. Нет никакой информации о заключенных соглашениях и на сайте Контрольно-счетной палаты Самары. В то же время в вышеуказанном положении установлены широкие полномочия Контрольно-счетной палаты города Самары при осуществлении внешнего муниципального финансового контроля внутригородских районов (ст. 8 положения).

На сайте Контрольно-счетной палаты города Самары отсутствует информация о проводимых мероприятиях финансового контроля в отношении внутригородских районов, не опубликованы заключения на проекты бюджетов отчеты об исполнении бюджетов внутригородских округов. Таким образом, несмотря на полностью переданные полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля от внутригородских районов городскому округу, найти в открытом доступе информацию о

¹. Закон Самарской области от 06.07.2015 № 74-ГД (с изм. и доп. от 17.03.2021 № 17-ГД) «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» // Волжская коммуна, 2015. 7 июля; Волжская коммуна, 2021. 9 мар.

проведении такого контроля, результатах его проведения, выявленных нарушениях (в случае их наличия) не представляется возможным.

Аналогично на сайте Контрольно-счетной палаты города Челябинска не размещаются документы о проведенных мероприятиях и выявленных нарушениях, годовой отчет о работе содержит только статистические данные о количестве проведенных мероприятиях. Таким образом, невозможно понять содержание проводимых мероприятий, а также получить информацию о допущенных нарушениях, что противоречит принципу открытости, закрепленному ст. 36 БК РФ. В таком объеме осуществление внешнего финансового контроля в отношении внутригородских районов города Челябинска нельзя признать достаточным.

По итогам исследования финансово-правового статуса городов с внутригородским делением и внутригородских районов можно сделать следующие выводы. Поставленная при создании новых видов муниципальных образований задача о приближении местной власти к населению по факту не была решена, в том числе и в связи с отсутствием финансовой самостоятельности низового уровня – внутригородских районов. Фактически их создание следует признать искусственным, поскольку их полномочия существенно ограничены, а финансовые ресурсы нельзя признать достаточными для осуществления вопросов местного значения самостоятельно. В отсутствие практически полностью неналоговых доходов местных бюджетов внутригородские районы оказались лишены и одного из существенных собственных полномочий – по установлению местных налогов, вынужденные довольствоваться теми отчислениями от налогов, которые будут установлены на вышестоящем уровне.

Оставаясь муниципальными образованиями, внутригородские районы практически полностью не соответствуют принципу прозрачности (открытости), поскольку информация о принимаемых муниципальных правовых актах в бюджетной сфере, бюджетах внутригородских районов, финансовой деятельности органов местного самоуправления, об

осуществлении финансовых операций, о контроле за ними со стороны органов внешнего и внутреннего финансового контроля, почти полностью отсутствует в открытом доступе в сети Интернет. Не формируются и не публикуются бюджеты для граждан. Функции по внешнему муниципальному финансовому контролю (а в Самаре и по внутреннему финансовому контролю) переданы городским округам.

Городские округа при этом, с одной стороны, становятся проводниками бюджетных средств из вышестоящего бюджета, а с другой стороны, сосредотачивают многие полномочия (в т.ч. в бюджетной сфере) в своих руках.

В условиях массового объединения муниципальных образований, обусловленного в первую очередь оптимизацией финансовых ресурсов, выделение внутригородских районов вызывает недоумение, что только подтверждается практикой.

В то же время следует согласиться с теми исследователями, которые видят потенциал развития городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов в дальнейшем с развитием городских агломераций¹ либо возможности придания статуса внутригородских районов территориальным единицам значительно меньшего масштаба (например, «школьным округам»)², таким как Новосибирский Академгородок. Однако это будет возможным только в случае реального разделения полномочий и финансовых ресурсов между данными муниципальными образованиями.

¹ См.: *Баженова О.И.* Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 54-66. *Бабичев И.В.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.

² См.: *Астафичев П.А.* Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 60-62.

5.4. Особенности организации финансовой деятельности муниципальных районов, городских и сельских поселений

Наличие двухуровневого построения местного самоуправления в России: муниципальный район – городские или сельские поселения, обусловлено закреплением в 1993 г. в Конституции РФ нормы, что «местное самоуправление осуществляется на территории городского, сельского поселения и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций»¹. Данная норма о преимущественном поселенческом уровне местного самоуправления была реализована в дальнейшем в законодательстве о местном самоуправлении – сначала в 1995 г. в федеральном законе № 154-ФЗ, а затем в 2003 г. в федеральном законе № 131-ФЗ.

Действительно, поселенческий уровень местного самоуправления в наибольшей степени отвечает правовой природе местного самоуправления, поскольку местная власть наиболее приближена к населению, являясь по меткому выражению «школой управления для населения»². В литературе полагают, что преимущества двухуровневой модели позволяют обеспечить необходимую концентрацию ресурсов³. С другой стороны, именно в данных муниципальных образованиях возникает наибольшее число проблем с реализацией их финансово-правового статуса.

Имеет свою особенность и реализация финансово-правового статуса муниципального района, что предопределяет необходимость рассмотрения особенностей организации финансовой деятельности каждого из названных муниципальных образований как по отдельности, так и во взаимосвязи друг с другом. При этом финансово-правовая наука исследует особенности финансовой деятельности муниципальных районов и муниципальных образований поселенческого уровня, как правило, в рамках их

¹ П. 1. Ст. 132 Конституции РФ, действовавшей в редакции Закона от 14.03.2020 года.

² См.: *Бялкина Т.М.* О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2013. № 6. С. 62-67.

³ См.: *Уксусов В.В.* Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 98.

межбюджетного взаимодействия, выделяя проблемы межбюджетных отношений, складывающихся между ними¹.

Муниципальные районы в России по численности занимают второе место после сельских поселений – по состоянию на 1 января 2020 г. в России насчитывается 1673 муниципальных района². На их территории функционирует 1398 городских поселений и 16 821 сельское поселение³.

Особенность финансово-правового статуса муниципальных районов заключается в том, что они выступают первым уровнем при двухуровневом построении местного самоуправления, что накладывает отпечаток на их взаимодействие как с субъектами РФ, так и с городскими и сельскими поселениями. В некотором роде муниципальные районы можно назвать посредниками между регионом и муниципальным образованием самого низового уровня, поскольку, как правило, вся финансовая помощь, выделяемая субъектом РФ поселениям, распределяется через муниципальный район. В литературе муниципальный район называют «сервисным» муниципальным образованием, включающим поселения как

¹ См., например: *Беседина А.С.* Финансово-правовое регулирование системы межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис...д-ра юрид. наук. М., 2014; *Вершило Т.А.* Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений; ред. Н.И. Химичева. М., 2010; *Киселева Е.И.* Использование межбюджетных трансфертов для выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов поселений: правовые проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 56-59; *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008; *Селюков А.Д.* Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования. М.: Национальный институт бизнеса, 2003; *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44; *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб: Изд Дом С. Петерб. гос. ун-та, 2004. и др.

² Их число продолжает уменьшаться. Так, по состоянию на 1 января 2019 года в России был 1731 муниципальный район. В том числе это связано с возможностью объединения в городские округа всех поселений, находящихся на территории муниципального района.

³ База данных показателей муниципальных образований // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 23.07.2020).

составные элементы¹, а также «искусственно созданным для управленческих целей уровнем осуществления местного самоуправления»².

Помимо поселений в состав муниципального района входят и межселенные территории³, наличие которых также определяет особенности реализации муниципальным районом своего финансово-правового статуса. При этом в литературе можно встретить критику института межселенных территорий, который, по мнению авторов, служит инструментом перераспределения бюджетных доходов между поселениями и районом в пользу последних⁴.

Еще на один спорный вопрос, связанный с получением доходов с межселенных территорий, обращается внимание в литературе: для тех территорий, где идет добыча полезных ископаемых, как правило, такие места располагаются на межселенных территориях, что лишало поселений потенциальных доходов⁵, а субъектам РФ выгоднее концентрировать финансовые ресурсы на более высоком уровне публичной власти⁶.

Как и для других муниципальных образований, особенностей реализации финансово-правового статуса в налоговых правоотношениях для

¹ См.: *Бабичев И.В.* Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Шугрина Е.С.* Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 7-14.

³ По итогам Всероссийской переписи населения 2010 года в России всего 79 межселенных территорий. См.: Число муниципальных образований и межселенных территорий по субъектам Российской Федерации // [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/pub-01-10.pdf (дата обращения 20.10.2020). В тоже время при объединении муниципального района и поселений в городские или муниципальные округа межселенные территории по факту прекращают свое существование.

⁴ Проект: Совершенствование организации местного самоуправления на межселенных территориях и территориях с низкой плотностью населения // [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/iue_2017_popov_puzanov_otchyot_po_metodi_ke_otneseniya_k_mezhselelnym_territoriyam.pdf (дата обращения 21.10.2020).

⁵ См.: *Гурина А.Н.* Особенности использования межселенных территорий в Российской Федерации // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2015. №3. С. 175-182

⁶ Проект: Совершенствование организации местного самоуправления на межселенных территориях и территориях с низкой плотностью населения // [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/iue_2017_popov_puzanov_otchyot_po_metodi_ke_otneseniya_k_mezhselelnym_territoriyam.pdf (дата обращения 21.10.2020).

муниципальных районов не предусмотрено, поскольку ст. 12 НК РФ определяет общие условия установления и введения местных налогов для всех муниципальных образований. В то же время в соответствии с п. 4 ст. 12 НК РФ будут разграничиваться полномочия по установлению и введению местных налогов между представительными органами поселений и муниципальных районов. Последние будут вводить местные налоги на межселенных территориях. Как отмечает Ю.А. Крохина, «задача нормы, регламентирующей порядок зачисления доходов в бюджеты муниципальных районов, заключается в четком определении тех случаев, когда местные налоги подлежат зачислению именно в бюджеты муниципальных районов»¹. Министерство финансов РФ неоднократно разъясняло правила разграничения действия местных налогов на территории поселений и муниципальных районов².

В налоговые доходы бюджета муниципального района будут зачисляться земельный налог и налог на имущество физических лиц, взимаемые на межселенных территориях в размере 100%. В связи с небольшим числом межселенных территорий доля таких налоговых доходов в бюджетах муниципальных районов будет минимальна или вовсе отсутствовать. Так, например, в бюджете Горнозаводского муниципального района Пермского края на 2018 г.³ в структуре налоговых доходов 10,2% составляли имущественные налоги, но большая часть из них – это транспортный налог (из 16 412,9 млн. руб. только 797 тыс. составил

¹ См.: Крохина Ю.А. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации: Юрайт; Москва; 2008. С. 206.

² Письмо Департамента налоговой и таможенной политики Минфина России от 24 марта 2017 г. № 03-05-06-01/17086 Об установлении налога на имущество физических лиц [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Письмо Департамента налоговой и таможенной политики Минфина России от 20 марта 2017 г. № 03-05-06-01/15703 Об установлении налога на имущество физических лиц [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ В состав района в 2006-2018 гг. входила межселенная территория. В 2018 год муниципальный район вошел в состав Горнозаводского городского округа.

земельный налог и 16,8 тыс. руб. – налог на имущество физических лиц)¹. В тех муниципальных районах, в составе которых межселенные территории отсутствуют, налоговые доходы в виде налога на имущество физических лиц и земельного налога не поступают. Например, в составе налоговых доходов бюджета Пермского муниципального района Пермского края на 2018 г. в имущественных налогах есть только транспортный налог². Таким образом, муниципальные районы фактически лишены поступлений от местных налогов, в связи с чем их собственные доходы должны формироваться либо за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, либо за счет межбюджетных трансфертов. Вместе с тем в местный бюджет муниципального района могут зачисляться доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности муниципального района. Как правило, такие доходы невелики.

Включение муниципальных районов в двухуровневое построение местного самоуправления и нахождение на его территории городских и сельских поселений предполагает установление дополнительных бюджетных полномочий, закрепляемых бюджетным законодательством за муниципальными районами. П. 2 ст. 9 БК РФ в настоящее время включает четыре дополнительных бюджетных полномочия, связанных с дополнительными отчислениями в бюджеты поселений отчислений от налогов, зачисляемых в бюджеты муниципальных районов; предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района, а также составление отчета об исполнении консолидированного бюджета муниципального района. В 2019 г. также муниципальные районы были наделены правом установления нормативов отчисления не только по

¹ Бюджет для граждан на основании решения Земского Собрания «О бюджете Горнозаводского муниципального района на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» // [Электронный ресурс]. URL: http://gornozavodskii.ru/files2/files/2018/byudjet_dlya_grajdan_rayion/Prezentaciya_byudjet_GMR_na_2018-2020gg.pdf (дата обращения 20.10.2020).

² Решение Земского Собрания от 19.12.2017 №279 // [Электронный ресурс]. URL: <http://permraion.ru/folder-34930/> (дата обращения 20.10.2020).

налогам, но и по неналоговым доходам. Полномочие по «определению целей и порядка предоставления субсидий из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера» было исключено из БК РФ в 2019 г. в связи с совершенствованием межбюджетных отношений¹.

Реализация финансово-правового статуса поселений в области введения налогов не имеет особенностей, отличных от других муниципальных образований, поскольку, как уже отмечалось, полномочия по введению муниципалитетами налогов и сборов, закрепленные ст. 12 НК РФ, носят общие требования для всех муниципальных образований.

На необходимость расширения бюджетных полномочий поселений указывается уже давно, вносятся конкретные предложения по расширению бюджетно-финансовых полномочий муниципальных органов поселений². Но, несмотря на различные реформы бюджетного законодательства и межбюджетных отношений, ситуация кардинально не меняется.

Что касается бюджетных полномочий поселений, то исходя из того, что законодательство о местном самоуправлении устанавливает разный перечень вопросов местного значения для городских и сельских поселений³, бюджетное законодательство разграничивает налоговые доходы городских и сельских поселений (ст. 61 и 61.5 БК РФ). Например, НДФЛ в бюджеты городских поселений зачисляется по нормативу 10%, а в бюджеты сельских поселений – по нормативу 2%; ЕСХН – 50% и 30% соответственно. Кроме того, в бюджеты городских поселений также зачисляются доходы от НДФЛ в

¹ Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // СЗ РФ. 2019. № 31, ст. 4466.

² См.: Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 9.

³ Сельские поселения традиционно выполняют меньший объем вопросов местного значения.

части суммы налога при превышении налоговой базы 5 миллионов рублей – по нормативу 9%¹.

Кроме того, в поселения передаются часть отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, специальных налоговых режимов на основании решений органа государственной власти субъекта РФ (ст. 58 БК РФ), а также часть указанных отчислений плюс дополнительные отчисления от местных налогов могут быть переданы муниципальным районом (ст. 63 БК РФ).

Ст. 62 БК РФ, устанавливая перечень неналоговых доходов местных бюджетов, предоставляет городским и сельским поселениям единый перечень неналоговых доходов, за исключением тех, которые дополнительно поступают в бюджеты городских поселений до разграничения государственной собственности на землю. Неналоговые доходы также могут быть как закреплены на постоянной основе, так и переданы дополнительно в соответствии со ст. 63 БК РФ от муниципальных районов.

Именно передача полномочий является одним из ключевых вопросов, возникающих на практике. Как уже было отмечено, реализация финансово-правового статуса как муниципальных районов, так и поселений связана с их активным взаимодействием друг с другом, в первую очередь в области межбюджетных отношений. При этом следует согласиться с А.С. Бесединой в том, что «межбюджетные отношения, возникающие между муниципальным районом и поселением, вытекают из административно-территориального деления, в связи с чем эти иерархически построенные отношения исключают равенство полномочий их участников»². Несмотря на то что большая часть полномочий передается на основании соглашения, предполагающего согласие сторон друг с другом, на практике следует говорить зачастую о вынужденной передаче полномочий поселений муниципальным районам в

¹ Федеральный закон от 15.10.2020 № 327-ФЗ.

² Беседина А.С. Финансово-правовое регулирование системы межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 8.

случае отсутствия необходимого финансирования, а также о полномочиях, передаваемых на усмотрение муниципальных районов, когда поселения не вправе от них отказываться.

Российское законодательство предусматривает возможность передачи полномочий как от муниципальных районов поселениям, так и обратно¹. Например, И.В. Петрова правоотношения при формировании доходов местных бюджетов делит на такие группы, как внутримunicipальные бюджетные правоотношения (возникающие между районом и поселением относительно предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и установления дополнительных отчислений от налогов) и межмunicipальные бюджетные правоотношения (возникающие между районом и поселением по поводу предоставления субсидий для решения вопросов межмunicipального характера)².

Можно выделить несколько групп полномочий, передача которых возможна:

- 1) Полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные за муниципальным образованием, передаваемые другому муниципальному образованию (от муниципального района поселению и обратно). При передаче таких полномочий должен быть решен вопрос их финансового обеспечения.
- 2) Бюджетные полномочия, передаваемые другому муниципальному образованию (от муниципального района поселению и обратно).
- 3) Полномочия по осуществлению финансового контроля, передаваемые от поселений муниципальным районам.

Полномочия могут передаваться как на временной, так и на постоянной основе.

¹ Есть возможность предоставления и горизонтальных субсидий, но их правовая природа будет рассмотрена далее в параграфе 6.4.

² *Петрова И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 9.

С одной стороны, возможность передачи полномочий от одного уровня муниципального образования другому объективно обусловлена, поскольку территориальные особенности местного самоуправления на самом низовом уровне не позволяют в полной мере учесть все возможные варианты, связанные с выполнением поселениями вопросов местного значения, а передача таких полномочий может быть обусловлена, в том числе, финансовой экономией. Например, передача полномочий исполнительно-распорядительного органа в 2020 г. от Городищенского городского поселения Волгоградской области Городищенскому муниципальному району Волгоградской области позволила сэкономить поселенческому бюджету около 8 миллионов рублей. Действительно, в финансово-правовой литературе ставят вопрос о целесообразности существования двух администраций: районной и городской¹.

В то же время такая передача полномочий не должна осуществляться без какого-либо предварительного экономического и финансового обоснования, а также требует анализа по итогам такой передачи с целью подтверждения эффективности принимаемых решений.

Так, в приводимом выше примере о передаче полномочий исполнительно-распорядительного органа поселения муниципальному району (такая практика широко распространена в России) существует и ряд проблем финансового обеспечения таких полномочий и межбюджетного взаимодействия, что отмечается в литературе².

Пунктом 3.1. ст. 86 БК РФ предусмотрено, что при передаче полномочий от поселения муниципальному району расходные обязательства исполняются за счет и в пределах межбюджетных трансфертов на основании заключенного соглашения между муниципальными образованиями. Как отмечает Министерство финансов РФ в своем письме, «в ходе реализации

¹ См.: *Савостьянова С.А.* Правовое регулирование доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2011. № 9. С. 14-18.

² См.: *Макаров И.И.* Критика модели объединенной администрации муниципального района и поселения // Журнал российского права. 2015. № 11. С. 49-58.

переданных полномочий расходные обязательства возникают как у муниципального района, так и у поселения (связанные с предоставлением иных межбюджетных трансфертов бюджету муниципального района)»¹.

Таким образом, для реализации финансово-правового статуса муниципальных образований в случае передачи полномочий правоустановительным фактом будет являться соглашение о передаче полномочий, общий порядок заключения которого должен определяться уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. В случае нарушения соглашения в части перечисления межбюджетных трансфертов спорные вопросы могут быть решены в судебном порядке путем взыскания задолженности по перечислению межбюджетных трансфертов².

Проблемным вопросом следует отметить осуществление поселениями собственных полномочий по проведению финансового контроля, поскольку в большинстве таких муниципальных образований контрольно-счетные органы не созданы³. При этом 64% муниципальных образований (преимущественно это именно поселения) передали свои полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетным органам субъектов или муниципальных районов⁴. Основной причиной передачи таких полномочий следует назвать отсутствие собственных финансовых ресурсов на осуществление финансового контроля. В то же время, как уже отмечалось ранее, контрольно-счетные органы муниципальных районов также не имеют достаточно штатной численности и необходимых средств в бюджете на

¹ Письмо Минфина России от 18.07.2019 № 06-04-12/53498 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См., например: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.08.2016 № Ф04-3117/2016 по делу № А27-11544/2015 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ На 1 января 2019 года контрольно-счетные органы созданы в 86,8% городских округов и муниципальных районов и только в 0,97% муниципальных образованиях иных видов. См.: Мордвинцев А.И., Надточий Е.В., Поляков Д.С. К вопросу о передаче полномочий // Финконтроль. 2020. № 2.

⁴ Егоров И.И. Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы // Финконтроль. 2020. № 1.

осуществление контрольных мероприятий за бюджетами поселений. Это снижает эффективность использования и без того скудных бюджетных средств, выделяемых поселениям.

Исследование параграфа позволило сделать следующие выводы.

Исходя из анализа взаимодействия муниципального района и поселений в рамках финансовых правоотношений, предлагается выделить такие группы полномочий, передача которых возможна (на постоянной или временной основе):

1) Полномочия по решению вопросов местного значения, закрепленные за муниципальным образованием, передаваемые другому муниципальному образованию (от муниципального района поселению и обратно). При передаче таких полномочий должен быть решен вопрос их финансового обеспечения.

2) Бюджетные полномочия, передаваемые другому муниципальному образованию (от муниципального района поселению и обратно).

3) Полномочия по осуществлению финансового контроля, передаваемые от поселений муниципальным районам. Полномочия могут передаваться как на временной, так и на постоянной основе.

С одной стороны, возможность передачи полномочий от одного уровня муниципального образования другому объективно обусловлена, поскольку территориальные особенности местного самоуправления на самом низовом уровне не позволяют в полной мере учесть все возможные варианты, связанные с выполнением поселениями вопросов местного значения, а передача таких полномочий может быть обусловлена, в том числе, финансовой экономией. С другой стороны, сделан вывод, что такая передача полномочий не должна осуществляться без какого-либо предварительного экономического и финансового обоснования, а также требует анализа по итогам такой передачи с целью подтверждения эффективности принимаемых решений.

5.5. Особенности организации финансовой деятельности внутригородских территорий городов федерального значения

Финансовые правоотношения с участием городов федерального значения и муниципальных образований, находящихся на их территории, почти не являются предметом самостоятельных исследований финансово-правовой науки. В числе немногих работ можно выделить исследования А.В. Петручак, но они касаются только финансово-правового регулирования деятельности городов федерального значения, практически не затрагивая муниципальные образования внутри них¹. Вместе с тем финансово-правовой статус внутригородских муниципальных образований (далее – ВМО) городов федерального значения существенно отличается от других муниципальных образований, что объясняется особым статусом данного вида муниципального образования, закрепленного федеральным законом № 131-ФЗ. К городам федерального значения в соответствии с Конституцией РФ относятся Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Особый статус таких городов в финансовых правоотношениях обусловлен их «многостатусностью»², когда они выступают не только как субъекты РФ, но и как городские поселения, на которых организуется местное самоуправление. Москва также дополняет свои особенности статусом столицы государства. Кроме того, Москва и Санкт-Петербург выступают в качестве административных центров Московской и Ленинградской областей. Особый статус таких городов, как субъектов РФ, накладывает отпечаток и на финансовые правоотношения с участием муниципальных образований,

¹ См.: *Петручак А.В.* Особенности правового регулирования налоговых доходов бюджетов городов федерального значения (на примере города Москвы) // *Актуальные проблемы российского права.* 2020. № 2. С. 63-69. *Петручак А.В.* Правовое регулирование бюджетного контроля в городах федерального значения в Российской Федерации (на примере города Севастополя) // *Актуальные проблемы российского права.* 2019. № 7. С. 43-48. *Петручак А.В.* Бюджеты городов федерального значения в структуре бюджетной системы Российской Федерации // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).* 2018. № 9 (49) С. 79-86.

² См.: *Гриценко Е.В.* Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // *Конституционное и муниципальное право.* 2007. № 15. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

создаваемых в таких городах, значительно сужая круг полномочий муниципалитетов и возможности финансовой самостоятельности.

Ст. 79 федерального закона № 131-ФЗ фактически передает все вопросы по организации местного самоуправления на уровень городов федерального значения, которые своими нормативными правовыми актами могут закрепить особенности установления границ муниципальных образований, перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов, перечень передаваемых на местный уровень государственных полномочий и ряд других вопросов. Создание такой системы местного самоуправления в городах федерального значения приводит к его фактическому отсутствию, что многими авторами расценивается как отрицательный фактор¹. Как отмечается в литературе, такие особенности могут считаться ограничениями прав граждан на местное самоуправление, которое допускается в соответствии ст. 55 Конституции РФ². Ю.М. Алпатов называет такие особенности принципом приоритета прав субъектов РФ над правами муниципальных образований внутригородских территорий этих городов федерального значения³.

Закон о местном самоуправлении, допуская такие ограничения, руководствуется принципом сохранения единства городского хозяйства⁴. В

¹ См.: *Садовникова Г.Д., Фадеев В.И.* Обзор работы секции конституционного и муниципального права IV международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» // *Lexrussica*. 2013. № 2. С. 192-203; *Мадьярова А.В.* Особенности местного самоуправления в городах федерального значения с точки зрения конституционной модели местного самоуправления [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; *Сергеев А.А.* Устройство власти любого уровня является в первую очередь политическим вопросом // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 2. С. 58-60.

² См.: *Шугрина Е.С.* Понятие местного самоуправления как конституционной ценности // *Юридический мир*. 2016. № 2. С. 16-20; *Мадьярова А.В.* Указ.соч.

³ См.: *Алпатов Ю.М.* Финансово-правовые основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // *Конституционное и муниципальное право*. 2009. № 5.

⁴ Сами понятия «городское хозяйство», «единство городского хозяйства» относятся к числу юридически неопределенных, и в литературе нет единства мнений по их содержанию. См.: *Гриценко Е.В.* Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 15. *Джагарян А.А., Джагарян Н.В.* Функционально-правовые ориентиры

то же время применение принципа единства городского хозяйства не всегда оправданно, и при закреплении полномочий, присущих муниципалитетам, за органами государственной власти городов федерального значения, или зачислении местных налогов в городской бюджет, не обосновывается должным образом необходимость таких решений. Тем не менее именно принцип единства городского хозяйства используется при установлении перечня вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований, а значит, определения объема денежных средств, выделяемых на решение этих вопросов. По-особому выстраиваются и бюджетные отношения в таких муниципалитетах, с учетом весьма ограниченных ресурсов, и полномочия по введению налогов и сборов.

Рассмотрим общие особенности бюджетных, налоговых, контрольных полномочий внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также какие особенности финансовых правоотношений с их участием возникают в каждом городе федерального значения. Федеральное законодательство не устанавливает особенностей бюджетных и налоговых полномочий для внутригородских муниципальных образований, в то же время закрепляет дополнительные полномочия субъектов – городов федерального значения, которые касаются муниципалитетов.

Так, ст. 8 БК РФ определяет дополнительные бюджетные полномочия городов федерального значения, все они направлены на регулирование бюджетных отношений с участием внутригородских муниципальных образований. Например, источники доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами субъектов РФ. Более того, если такие источники не отнесены к доходам местных бюджетов, они зачисляются в бюджеты городов федерального значения (п. 3 ст. 79 федерального закона № 131-ФЗ). На практике это приводит к тому, что

внутригородские муниципальные образования существенно ограничиваются в собственных доходах.

В литературе бюджетные полномочия субъектов РФ делят на полномочия в отношении собственного бюджета, относительно местного бюджета и дополнительные бюджетные полномочия городов федерального значения¹. Выделение полномочий субъектов в области бюджетной деятельности местного самоуправления² обусловлено сочетанием принципа бюджетного федерализма и признания и гарантирования местного самоуправления³. Предлагается деление бюджетных полномочий субъектов РФ относительно местных бюджетов на регулирующие, обеспечивающие и контролируемые⁴. Как отмечается в литературе, такая классификация позволяет «наиболее отчетливо проследить весь диапазон правовых методов взаимодействия юридически самостоятельных, но вместе с тем во многом сходных направлений государственной и муниципальной деятельности»⁵. Таким образом, можно сделать вывод, что в городах федерального значения преобладают регулирующие бюджетные полномочия, поскольку региональные нормативные акты имеют преимущественное значение при определении финансово-правового статуса внутригородских муниципальных образований.

Большая часть вопросов местного значения, закрепленных за внутригородскими муниципальными образованиями, не связана с необходимостью использования материальных объектов и ресурсов, в связи с

¹ См.: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Также их называют бюджетные полномочия по отношению бюджетам нижестоящих муниципальных образований. См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 236.

³ См.: *Евсеев П.И., Ялбулганов А.А.* Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. 2005. № 2. [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Издательство Юрайт, 2008. С. 59.

⁵ См.: *Евсеев П.И., Ялбулганов А.А.* Указ. соч.

чем муниципальная собственность в таких муниципалитетах формируется минимально.

До 2019 г. ст. 135 БК РФ устанавливала особое правило определять формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований субъектам РФ, данные положения должны быть установлены законами городов федерального значения¹. С одной стороны, субъекты РФ своими нормативными правовыми актами могут изменить правила, установленные БК РФ, поскольку они не связаны его нормами. С другой стороны, следует согласиться с Ю.А. Крохиной, что «правовое регулирование межбюджетных трансфертов в законодательстве города федерального значения не должно уменьшать гарантий финансовой самостоятельности и иных конституционных прав органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований», «должен быть определен финансово-правовой механизм их выделения, возврата (для отдельных форм) и особенности финансового контроля за целевым использованием полученных бюджетных средств»². Такой вывод согласуется с позицией Конституционного Суда РФ о том, что «недопустимо установление Москвой и Санкт-Петербургом как субъектами Российской Федерации ограничений федеральных гарантий местного самоуправления, если такие ограничения не следуют непосредственно из федерального законодательства»³.

¹ Данная норма утратила силу в соответствии с Федеральным законом от 02.08.2019 № 307-ФЗ. Как отмечается в Пояснительной записке, признание утратившей ч. 2 ст. 135 БК РФ связано с наличием иных норм Бюджетного кодекса РФ (ст.ст. 8, 29, п. 1 ст. 154, регулирующих бюджетные полномочия городов федерального значения и межбюджетные отношения с внутригородскими муниципальными образованиями). См.: Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Издательство Юрайт, 2008. С. 517.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 05.06.2003 № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы

Особенности налоговых полномочий по введению местных налогов и сборов установлены ст. 12 НК РФ: местные налоги и сборы вводятся законами городов федерального значения, таким образом, внутригородские муниципальные образования лишены собственных полномочий по введению налогов. В литературе высказываются сомнения в целесообразности таких установлений¹. Ст. 418 НК РФ² отдельно устанавливает полномочия органов местного самоуправления (органов государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) по сбору, обработке и передаче налоговым органам сведений об объектах обложения торговым сбором. Из буквального толкования данной статьи следует, что нормативно-правовой акт, определяющий такие полномочия, может быть принят как городом федерального значения, так и муниципальным образованием. Фактически нормативно-правовое регулирование данного вопроса осуществляется на региональном уровне, а полномочиями по обработке сведений наделен департамент экономической политики и развития города Москвы³.

Применительно к финансово-правовому статусу внутригородских муниципальных образований следует согласиться с утверждением Н.Л.

администрации муниципального образования «Смольнинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод» [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ *Мадьярова А.В.* Указ. соч.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. и доп. от 17 февраля 2021 г. № 8-ФЗ) // СЗ РФ. 2000. № 32, ст. 3340; 2021. № 8 (ч. I), ст. 1198.

³ Постановление Правительства Москвы от 30.06.2015 № 401-ПП «О Порядке сбора, обработки и передачи налоговым органам сведений об объектах обложения торговым сбором в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 37. Том 2. Следует отметить, что Контрольно-счетная палата г. Москвы указывает на необходимость совершенствования нормативного правового регулирования и регламентации процесса сбора информации об объектах торговли. См.: О результатах обследования влияния введения на территории города Москвы торгового сбора на условия осуществления предпринимательской деятельности и формирование доходов бюджета города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksp.mos.ru/activity/3833/> (дата обращения 20.08.2020).

Пешина, что «Налоговый и Бюджетный кодексы поставили материальные ресурсы муниципальных образований под контроль государства»¹.

Порядок организации деятельности контрольно-счетных органов внутригородских муниципальных образования определяется законами городов федерального значения, что приводит к отличиям по сравнению с общими нормами, установленными федеральным законом № 6-ФЗ.

В связи с вышеизложенным требуется провести анализ законодательства каждого из городов федерального значения в части правового регулирования финансово-правового статуса внутригородских муниципальных образований, а также рассмотреть практику его реализации.

По состоянию на 1 января 2021 г. в Москве местное самоуправление осуществляется на территории 146 муниципальных образований: 125 муниципальных округов, 19 поселений, 2 городских округов². Муниципальные округа входили в состав так называемой «старой Москвы». Городские округа и поселения входят в территорию «новой Москвы», они были присоединены к Москве в 2012 г. на основании Соглашения об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью³. Поселения и городские округа сохранили статус тех муниципальных образований, который у них был до присоединения к Москве⁴, в том числе муниципальное имущество и

¹ *Пешин Н.Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Статут, 2007. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (с изм. и доп. от 25.11.2020 № 27) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12, ст. 276; Ведомости Московской городской Думы. 2020. № 10, ст. 126.

³ Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью, утв. постановлениями Московской городской Думы от 07.12.2011 № 372 и Мособлдумы от 07.12.2011 № 1/177-П [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Закон г. Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации

источники собственных доходов местных бюджетов. Кроме того, законом установлены дополнительные гарантии собственникам и иным законным владельцам земельных участков: не допускается увеличивать ставки земельного налога выше тех размеров, которые действовали в муниципальных образованиях на дату их включения в состав Москвы.

В отличие от них муниципальные округа, сформированные в Москве как муниципальные образования еще в 2002 г. (с момента принятия закона Москвы № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве») как внутригородские муниципальные образования существенно ограничены в полномочиях в соответствии со ст. 79 федерального закона № 131-ФЗ.

Наибольший удельный вес в структуре доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований города Москвы по состоянию на 01.01.2020 г.¹ (как и по состоянию на 01.01.2019 г.), составляют налоговые доходы (7 584 050,8 тыс. рублей, или 56,3%). Совокупный объем доходов от безвозмездных поступлений в структуре доходов бюджетов ВМО по состоянию на 01.01.2020 г. составил 4 786 502,5 тыс. рублей, или 35,5%. Совокупный объем неналоговых доходов в структуре доходов бюджетов ВМО по состоянию на 01.01.2020 г. составил 1 101 448,8 тыс. рублей, или 8,2 %².

В общем объеме доходов ВМО доходы поселений составляют 78,0%, доходы муниципальных округов – 22,0%, что обусловлено перечнем

местного самоуправления в городе Москве» // Ведомости Московской городской Думы. 2011. № 9, ст. 225.

¹ См.: Заключение по результатам мониторинга бюджетных показателей, содержащихся в формах бюджетной отчетности внутригородских муниципальных образований в городе Москве, по состоянию на 01.01.2020 [Электронный ресурс] // сайт КСП г. Москва <http://www.ksp.mos.ru/> (дата обращения 20.08.2020).

² В 2019 году наблюдается прирост по неналоговым доходам на 85,8 процента по сравнению с 2018 годом, связанный с кратным увеличением неналоговых доходов поселения Внуковское в городе Москве в 46,4 раза. Увеличение поступлений обусловлено оплатой авансовых платежей за 2020 год ООО «Автостел», ООО «Бионт», а также пени по судебному решению ООО «Навигатор - Мск». См.: Заключение по результатам мониторинга бюджетных показателей, содержащихся в формах бюджетной отчетности внутригородских муниципальных образований в городе Москве, по состоянию на 01.01.2020 [Электронный ресурс] // сайт КСП г. Москва <http://www.ksp.mos.ru/> (дата обращения 20.08.2020).

источников формирования доходов, установленных ч. 3 ст. 5 закона города Москвы от 29.11.2017 г. № 47 «О бюджете города Москвы на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов»¹.

В 2019 г. в муниципальных округах 74,5% от бюджетных доходов составляли налоговые доходы, которые полностью формировались за счет поступления НДФЛ². Доля неналоговых доходов (5484,3 тыс. рублей) в общем объеме доходов бюджетов муниципальных округов незначительна и составляет 0,2%³. Объем безвозмездных поступлений составил 750 648,4 тыс. рублей (25,3% от общего объема доходов)⁴.

Несколько иная структура бюджетных доходов представлена в поселениях города Москвы: основным источником доходов бюджетов поселений по состоянию на 01.01.2020 г. являлись налоговые доходы (51,2% от общего объема доходов поселений)⁵. При этом основными источниками

¹ Там же.

² Например, Приложением 9 к Закону о бюджете города Москвы на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов утверждены нормативы отчислений от НДФЛ в бюджеты муниципальных округов. По каждому из 125 муниципальных округов процент отчисления установлен индивидуально и колеблется от 0,0294% в муниципальном округе Тверской до 4,9824% в муниципальном округе Восточный. В большинстве муниципальных округов норматив отчислений не превышает 1-2%.

³ Неналоговые доходы сформированы в большей степени за счет возврата дебиторской задолженности, поступлений административных штрафов, невыясненных поступлений, зачисляемых в бюджеты внутригородских муниципальных образований. См.: Заключение по результатам мониторинга бюджетных показателей, содержащихся в формах бюджетной отчетности внутригородских муниципальных образований в городе Москве, по состоянию на 01.01.2020 [Электронный ресурс] // сайт КСП г. Москва <http://www.ksp.mos.ru/> (дата обращения 20.08.2020).

⁴ В бюджетах 11 муниципальных округов в городе Москве основными источниками доходов являлись безвозмездные поступления (от 54,8 процента в общем объеме доходов в муниципальном округе Молжаниновский до 75,2 процента - в муниципальном округе Гагаринский), что обусловлено в большей степени поступлением субвенций бюджетам муниципальных округов для осуществления переданных государственных полномочий города Москвы на содержание муниципальных служащих, осуществляющих организацию деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также ряда иных полномочий.

⁵ Удельный вес налоговых доходов поселений варьировал в общем объеме доходов от 10,6 процента (поселение Филимонковское) до 90,6 процента (поселение Московский). См.: Заключение по результатам мониторинга бюджетных показателей, содержащихся в формах бюджетной отчетности внутригородских муниципальных образований в городе Москве, по состоянию на 01.01.2020 [Электронный ресурс] // сайт КСП г. Москва <http://www.ksp.mos.ru/> (дата обращения 20.08.2020).

налоговых доходов в бюджетах 10 поселений являлся земельный налог, девяти поселений – НДФЛ, в бюджеты также поступают налог на имущество физических лиц, акцизы, единый сельскохозяйственный налог. Поступление земельного налога варьируется по разным муниципальным образованиям и годам, что обусловлено такими факторами, например, как изменение кадастровой стоимости земли¹. Поступление налога на имущество физических лиц занимает небольшой процент, в то же время прирост поступлений налога по отдельным поселениям обусловлен улучшением качества налогового администрирования и увеличением количества объектов налогообложения, что, в том числе, обусловлено использованием цифровых технологий при осуществлении контроля за имущественными объектами, включая использование квадрокоптеров².

Доля неналоговых доходов поселений за 2019 г. составила 10,4%, большая часть из которых сформирована за сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов управления ВМО, использования и продажи имущества, находящегося в собственности ВМО, арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Объем безвозмездных поступлений (большая часть из которых – субсидии) составил 4 035 854,0 тыс. рублей, или 38,4% от общего объема доходов.

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Кадастровая стоимость в системе имущественного налогообложения: конституционно-правовые аспекты // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2017 года: сб. матер. XV междунар. науч.-практ. конф. (13–14 апреля 2018 г.) / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Статут, 2019. С. 148-161; *Миронова С.М.* Кадастровая оценка земли и недвижимости: налогово-правовые последствия // Гражданское и налоговое право: проблемы взаимодействия: матер. четвертой междунар. науч.-теор. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» / Под общ. ред. Е.В. Порохова. Алматы: ТОО «Налоговый эксперт», 2014. Вып. 4. С. 139-148.

² *Миронова С.М.* Влияние применения цифровых технологий в налоговой сфере на повышение доходов местных бюджетов: российский и зарубежный опыт // Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой. Саратов: ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. С. 105-111.

Из представленных данных видно, что поселения имеют не только больше собственных доходов, поступающих в местный бюджет, но и виды таких доходов также более разнообразны, чем в муниципальных округах.

Особый интерес представляют передаваемые внутригородским муниципальным образованиям межбюджетные трансферты. Данные вопросы регламентируются рядом региональных нормативно-правовых актов, устанавливающих как общие положения о финансовом обеспечении передаваемых полномочий, так и устанавливающих особые условия¹.

Закон города Москвы от 11 июля 2012 г. № 39 противоречит законодательству Москвы, устанавливающему общие требования по предоставлению субвенций, поскольку никаких условий предоставления субвенций не содержит. Большая часть переданных полномочий обусловлена повышением эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти города Москвы, а также обеспечением учета мнения населения и органов местного самоуправления при принятии решений органами исполнительной власти города Москвы². Отдельные полномочия, перечень которых закреплен ст. 3 закона, осуществляются администрациями муниципальных округов. Закон, передавая полномочия, не содержит каких-либо методик, расчетов, устанавливающих порядок определения субвенций, порядок их выплаты муниципальным образованиям. Вместо этого предусмотрен другой механизм

¹ См.: Закон г. Москвы от 11.07.2012 № 39 (с изм. и доп. от 21.11.2018 № 27) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2012. № 9, ст. 224; Ведомости Московской городской Думы. 2019. № 1 (ч. I), ст. 127; Постановление Правительства Москвы от 17.12.2013 № 853-ПП (с изм. и доп. от 15.12.2020 № 2212-ПП) «Об утверждении порядков предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы бюджетам внутригородских муниципальных образований // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 70; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 71 и др.

² Например, к таким полномочиям можно отнести: заслушивание информации руководителей различных органов и организаций (МФЦ, больниц и пр.); полномочия в сфере благоустройства (например, участие в работе комиссий, осуществляющих открытие работ и приемку выполненных работ по благоустройству дворовых территорий, а также участие в контроле за ходом выполнения указанных работ). В основном этим полномочия носят совещательный характер и возлагаются на депутатов муниципальных округов.

финансирования – п. 16 ст. 3 закона в целях повышения эффективности осуществления советами депутатов отдельных полномочий города Москвы предусматривает возможность поощрения депутатов муниципальных образований, активно участвующих в осуществлении указанных полномочий. Для этого бюджетам муниципальных округов предоставляются межбюджетные трансферты.

Поощрение депутатов через межбюджетные трансферты вызывает ряд вопросов. Порядок поощрения депутатов за счет межбюджетных трансфертов устанавливается решением Совета депутатов. Муниципальные округа по-разному подходят к вопросу поощрения депутатов. В разных муниципальных округах по-разному определен круг вопросов, за которые предоставляется поощрение, а также критерии определения их выполнения. Следует сделать вывод, что названные поощрения депутатам имеют правовую природу, отличную от межбюджетных трансфертов в целом, и субвенций (которые должны выплачиваться при наделении государственными полномочиями) в частности. Осуществление таких выплат свидетельствует о зависимости муниципальных депутатов от государственной власти субъектов РФ, поскольку ставит в соотношение получаемые ими выплаты от тех полномочий, которые они осуществляют. Противоречие заключается и в том, что передаваемые государственные полномочия, как правило, исполняются исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований¹.

Таким образом, выплата поощрений как форма межбюджетного трансферта входит в противоречие с действующим бюджетным законодательством, законодательством о местном самоуправлении, принятом как на федеральном уровне, так и законодательством Москвы².

¹ Рассматриваемый пример передачи государственных полномочий без соответствующего финансового подкрепления не является единственным. См.: *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

² Это вызывает и судебные споры. См.: Определение Московского городского суда от 12.02.2016 № 4г-1363/2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Представляется необходимым отказаться от данной формы межбюджетного трансферта и привести нормы закона города Москвы от 11 июля 2012 г. № 39 в соответствие действующему законодательству, установив вместо поощрений субвенции, расчет которых привести в законе.

Рассмотрим особенности финансово-правового статуса муниципальных образований города Санкт-Петербурга. Правовое регулирование финансовой деятельности внутригородских муниципальных образований в Санкт-Петербурге в первую очередь осуществляется на региональном уровне¹.

В соответствии с законом Санкт-Петербурга о территориальном устройстве² в настоящее время в городе федерального значения действуют 111 внутригородских муниципальных образований, из них: 81 муниципальный округ, 9 городов, 21 поселок. Законом Санкт-Петербурга от 23.09.2009 г. № 420-79 о местном самоуправлении установлен перечень вопросов местного значения для каждого из видов муниципальных образований.

Так же как и в Москве, в Санкт-Петербурге перечень источников местных доходов устанавливается региональными законами. Например, законом о бюджете Санкт-Петербурга на 2020 г.³ перечень источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-

¹ Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 (с изм. и доп. 21.12.2020 № 286-66) «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» // Санкт-Петербургские ведомости, 2009. 24 сент.; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2020. 18 июня. Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 (с изм. и доп. от 05.02.2021 № 18-4) «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» // Санкт-Петербургские ведомости, 2007. 30 июля; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2021. 8 фев. Закон Санкт-Петербурга от 29.09.2020 № 419-94 «О межбюджетных трансфертах бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 2 окт.

² Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 № 411-68 (с изм. и доп. от 28.03.2019 № 149-31) «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. № 11; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2019. 29 мар.

³ Закон Санкт-Петербурга от 29.11.2019 № 614-132 (с изм. и доп. от 11.12.2020 № 587-124) «О бюджете Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2019. 29 нояб.; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2020. 17 дек.

Петербурга и нормативы отчислений доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга установлены приложением № 9, в соответствии с которым в местные бюджеты зачисляются: 1) налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (норматив установлен для каждого муниципального образования отдельно); 2) единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности по нормативу 100% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга; 3) налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения по нормативу 100% от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга.

Все три налога – это налоги от применения специальных налоговых режимов. Как видно из представленных данных, ни местные налоги, ни НДФЛ (которые традиционно считаются одним из самых больших источников в структуре местных бюджетов), в местные бюджеты внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга не зачисляются.

В отличие от Москвы в Санкт-Петербурге перечень безвозмездных поступлений является традиционным и включает такие формы, как: «дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности; дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований субвенции; субсидии»¹. Закон о бюджете Санкт-Петербурга в качестве дополнительного условия предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) устанавливает необходимость «соблюдения органами местного самоуправления нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления» (ст. 14)².

¹ Закон Санкт-Петербурга от 29.09.2020 № 419-94 «О межбюджетных трансфертах бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 2 окт.

² См.: Закон Санкт-Петербурга от 29.11.2019 № 614-132 (с изм. и доп. от 11.12.2020 № 587-124) «О бюджете Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022

В структуре расходов бюджета 50% занимают следующие расходы: ЖКХ, общегосударственные вопросы, социальная политика, культура и кинематография. Образование, охрана окружающей среды, физкультура и спорт, СМИ, национальная экономика не занимают в структуре бюджета существенного места. В целом структура расходов не отличается от муниципальных образований в других регионах.

В отличие от Москвы муниципальные образования Санкт-Петербурга не имеют значительных расхождений в части формирования доходов и осуществления расходов бюджета.

Так же как и в Москве, полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля переданы от всех муниципальных образований контрольно-счетной палате города Санкт-Петербурга на основании соответствующих соглашений¹.

Особое положение муниципальных образований, входящих в состав Севастополя, обусловлено не только статусом города федерального значения у последнего, но и особенностями становления местного самоуправления в городе в связи с вхождением Севастополя в состав РФ и необходимости ускоренного внедрения в российскую государственность². Кроме того, Севастополь является свободной экономической зоной³.

годов» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2019. 29 нояб.; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2020. 17 дек.

¹ Сайт Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга // [Электронный ресурс]. URL: <https://ksp.org.ru> (дата обращения 10.12.2020).

² См.: Закон города Севастополя от 18.04.2014 № 2-ЗС (с изм. и доп. от 02.12.2014 № 87-ЗС) «Об особенностях применения законодательства о налогах и сборах на территории города федерального значения Севастополя в переходный период» // Севастопольские известия, 2014. 19 апр.; Севастопольские известия, 2014 3 дек.

³ Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ (с изм. и доп. от 23.06.2020 № 186-ФЗ) «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 48, ст. 6658; СЗ РФ. 2020. № 26, ст. 4000.

На территории Севастополя действуют 10 муниципальных образований – 9 муниципальных округов и 1 город (Инкерман)¹. В отличие от Москвы и Санкт-Петербурга в Севастополе устанавливается единый перечень вопросов местного значения, как для муниципальных округов, так и для города (ст. 9 закона «О местном самоуправлении в городе Севастополе»²). Перечень этот небольшой и, как показывает анализ местных бюджетов, не обеспечен соответствующими финансовым подкреплением, что делает их реализацию практически невозможной³. Также правовое регулирование будет осуществляться на основе иных региональных законов, определяющих бюджетные отношения с участием муниципальных образований, а также региональных законов о бюджете⁴.

В соответствии с законом города Севастополя от 05.12.2019 № 555-ЗС «О бюджете города Севастополя на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» город Севастополь отчисляет от своих налоговых доходов в бюджеты внутригородских муниципальных образований НДФЛ (по единой ставке 0,2%), а также налог от применения патентной системы

¹ Закон города Севастополя от 03.06.2014 № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» // Севастопольские известия, 2014. 4 июня.

² Закон города Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС (с изм. и доп. от 15.03.2021 № 635-ЗС) «О местном самоуправлении в городе Севастополе» // Севастопольские известия, 2014. 31 дек.; Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2021. 15 мар.

³ Это вызывает волну протестов вплоть до использования на выборах лозунгов «Вернём полномочия местным Советам». См.: Местное самоуправление в Севастополе – реальность или миф? // [Электронный ресурс]. URL: <http://sev-pravda.ru/mestnoe-samoupravlenie-v-sevastopole-realnost-ili-mif.html> (дата обращения 08.08.2020).

⁴ См.: Закон города Севастополя от 28.12.2015 № 223-ЗС (с изм. и доп. от 29.07.2020 № 594-ЗС) «О межбюджетных отношениях в городе Севастополе» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2015. 28 дек.; Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2020. 27 июля. Закон города Севастополя от 05.12.2019 № 555-ЗС «О бюджете города Севастополя на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2019. 5 дек. Закон города Севастополя от 29.12.2016 № 314-ЗС (с изм. и доп. от 28.12.2020 № 624-ЗС) «О наделении органов местного самоуправления в городе Севастополе отдельными государственными полномочиями города Севастополя» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2016. 29 дек.; Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2020. 28 дек.

налогообложения (от 10 до 100% налога). Введенный земельный налог в местные бюджеты не поступает. А налог на имущество физических лиц был введен в Севастополе только с 1 января 2021 года¹. Такие долгие сроки введения налога были обусловлены отсутствием налаженной системы кадастрового учета и делало взимание данного налога затруднительным. Контрольно-счетная палата города Севастополя в своем заключении на законопроект отмечала «риски невозможности применения указанных результатов при определении налоговой базы и невозможности расчета размера налога, подлежащего уплате»².

Безвозмездные поступления перечисляются местным бюджетам в форме дотаций и субвенций. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предусмотрены для всех внутригородских муниципальных образований, кроме Ленинского муниципального округа. Субвенции выделяются на выполнение государственных полномочий в соответствии с законом города Севастополя от 29 декабря 2016 г. № 314-ЗС «О наделении органов местного самоуправления в городе Севастополе отдельными государственными полномочиями города Севастополя» в сфере благоустройства, а также по ведению похозяйственных книг в целях учета личных подсобных хозяйств и предоставления выписок из них. Предоставление субсидий, а равно и иных форм межбюджетных трансфертов из бюджета Севастополя муниципальным образованиям не предусмотрено.

Анализ бюджетов муниципальных образований в Севастополе показывает, что в Севастополе складывается сложная ситуация с финансовой самостоятельностью муниципальных образований, которым присуща высокая доля межбюджетных трансфертов. Например, в бюджете города

¹ Закон города Севастополя от 27.11.2020 № 614-ЗС «О налоге на имущество физических лиц» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2020. 27 нояб.

² Информация о результатах проведения финансово-экономической экспертизы проекта Закона города Севастополя «О налоге на имущество физических лиц» // Сайт КСП г. Севастополя [Электронный ресурс]. URL: <http://ksp-sev.ru> информация-о-результатах-проведения-166/ (дата обращения 20.08.2020).

Инкерман за 2019 г. 93,9% составляют безвозмездные поступления¹. Данная проблема справедливо поднималась главой Инкермана Родионом Демченко, который отмечал перекося в отношении бюджета Севастополя, куда уходят налоги от организаций, находящихся в городе². В бюджете Качинского муниципального округа безвозмездные поступления составляют 96% (большая часть – субвенции)³. Таким образом, бюджеты муниципальных образований города Севастополь не имеют достаточных собственных источников доходов для реализации вопросов местного значения, вынуждены реализовывать их за счет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субвенций, а расходов хватает только на содержание местной администрации.

В Севастополе, так же как и в других городах федерального значения, все 10 внутригородских муниципальных образований на основании соглашений передали полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля Контрольно-счетной палате города Севастополя⁴.

Таким образом, анализ финансово-правового статуса внутригородских муниципальных образований городов федерального значения позволяет сделать следующие выводы. С одной стороны, их финансово-правовой статус значительно отличается от других муниципальных образований в силу большого числа ограничений, которые установлены для муниципалитетов в городах федерального значения. С другой стороны, следует говорить о разнородности финансово-правового статуса применительно и к

¹ Отчет об исполнении бюджета на 1 января 2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://inkerman-gov.ru/documents/budget/> (дата обращения 20.08.2020).

² Глава Инкермана: Нам туристы не нужны, от них только мусор [Электронный ресурс]. URL: https://primechaniya.ru/home/news/dekabr_2017/glava_inkermana_nam_turisty_ne_nuzhny_ot_nih_tolko_musor/ (дата обращения 08.08.2020.).

³ Отчет об исполнении бюджета Внутригородского муниципального образования города Севастополя Качинский муниципальный округ по состоянию на 01.01.2020 года // [Электронный ресурс]. URL: <http://kacha-mo.ru/administratsiya/otchjoty-mestnoj-administratsii/otchjot-o-khode-vypolneniya-mestnogo-byudzheta/otchet-ob-ispolnenii-byudzheta-vnutrigorodskogo-munitsipalnogo-obrazovaniya-goroda-sevastopolya-kachinskij-munitsipalnyj-okrug-po-sostoyaniyu-na-01-01-2020-goda> (дата обращения 20.08.2020).

⁴ Сайт Контрольно-счетной палаты города Севастополя [Электронный ресурс]. URL: <http://ksp-sev.ru/> (дата обращения 20.08.2020).

внутригородским муниципальным образованиям в каждом из городов федерального значения. Можно выделить как общие черты, так и различия в особенностях финансовых, бюджетных, налоговых, контрольных правоотношений данных муниципальных образований.

Во всех трех городах федерального значения выделяются различные типы муниципальных образований – муниципальные округа, поселения (поселки), городские округа (города)¹. Названия последних двух обусловлены некоторыми территориальными особенностями (например, сохранение наименования «городской округ» для вошедших в состав Москвы городских округов). Муниципальные округа же, несмотря на то что они сформированы во всех трех субъектах РФ, не имеют каких-либо общих признаков, которые были бы присущи всем им, поскольку и перечень вопросов местного значения, и перечень источников формирования местных бюджетов полностью зависит от субъекта РФ. Для городов и поселков можно провести аналогию с городскими округами и городскими и сельскими поселениями как видами муниципальных образований, закрепленных федеральным законом № 131-ФЗ, муниципальные округа как внутригородские муниципальные образования могут быть приближены по своему статусу к муниципальным округам, созданным в 2019 г.

Общие ограничения в финансово-правовом статусе внутригородских муниципальных образований обусловлены передачей городам федерального значения большой доли полномочий в части установления финансовых основ для таких муниципалитетов. Так, муниципальные образования полностью исключены из установления и введения в действие местных налогов и сборов, никакого влияния на них оказывать не могут (возможно только косвенное влияние, например, принятием мер, направленных на развитие предпринимательства, но такие вопросы не входят в перечень вопросов местного значения, что делает такие меры затруднительными).

¹ Федеральный закон № 131-ФЗ указывает только на общее название - внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения.

Общим является и то, что муниципальные образования всех трех городов федерального значения ограничены в числе налогов, поступающих в местные бюджеты. Исключением являются только муниципальные образования «новой Москвы».

Отсутствие муниципальной собственности или ее незначительность делают практически невозможным собирание неналоговых доходов, в связи с чем их доля в местных бюджетах невелика. Отдельные неналоговые доходы, предусмотренные БК РФ и федеральным законом № 131-ФЗ, например, средства самообложения граждан, и вовсе исключены региональным законодательством из числа потенциально возможных неналоговых доходов.

В то же время следует констатировать практически полное отсутствие дефицитов местных бюджетов, а там, где он есть, он погашается за счет внутренних средств, заимствования не осуществляются. Ограничения в финансовой самостоятельности муниципалитетов в каком-то смысле становятся плюсом, поскольку отсутствует погашение дефицита и поиска внешних источников заимствований.

Большие ограничения в собственных полномочиях, а также небольшой объем бюджетных средств вынуждает муниципальные образования отказываться от собственных полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля. Все муниципальные образования во всех городах федерального значения передали такие полномочия контрольно-счетным палатам субъектов РФ.

Особенность финансово-правового статуса внутригородских муниципальных образований обусловлена также нормативным правовым регулированием, которое преимущественно сосредоточено на уровне городов федерального значения, что ведет к тому, что «законы субъектов Федерации играют сдерживающую роль в возможности муниципальных образований

самостоятельно управлять собственным бюджетом»¹. Региональное нормативное регулирование по установлению особенностей финансовых правоотношений внутригородских муниципальных образований, с одной стороны, минимизирует применение норм федерального законодательства, с другой стороны, несет отличия в финансово-правовом статусе муниципальных образований каждого из городов федерального значения. Обусловлены эти различия как особенностями правового статуса субъекта РФ, так и территориальными особенностями построения местного самоуправления.

Так, создание так называемой «большой Москвы» с делением муниципальных образований на входящие в «новую Москву» и «старую Москву» обусловили отличия между этими муниципальными образованиями. И если муниципальные образования «новой Москвы» максимально сохранили свой прежний статус как гарантию вхождения в состав Москвы, с большим объемом полномочий, с большим кругом вопросов местного значения, большим числом налоговых доходов, то муниципальные округа Москвы являются примером самых жестких ограничений полномочий не только среди муниципалитетов Москвы, но и среди всех муниципальных образований городов федерального значения.

Муниципальные образования Севастополя также ограничены в собственных финансовых полномочиях (отчисления только от двух налогов), полное отсутствие неналоговых доходов, высокая зависимость от межбюджетных трансфертов ставит под сомнение принцип финансовой самостоятельности в целом. Не следует ставить сложившуюся ситуацию в зависимость от переходного периода становления местного самоуправления в Севастополе в соответствии с российскими законами, поскольку прошел достаточный период для того, чтобы выявить и проанализировать ошибки и скорректировать взаимоотношения между субъектом РФ и муниципальными

¹ См.: Алпатов Ю.М. Финансово-правовые основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 5.

образованиями в части предоставления последним большей финансовой свободы.

Из всех троих только Санкт-Петербург можно назвать городом с относительно удачно сложившейся системой местного самоуправления и соответственно ее финансовым обеспечением. Санкт-Петербург даже запустил проекты инициативного бюджетирования «Твой бюджет». Несмотря на установленные ограничения, муниципальные образования в Санкт-Петербурге во многом схожи с обычными муниципальными образованиями в других регионах со своими проблемами, которые необходимо решать. Санкт-Петербургу (и его муниципальным образованиям) следует рекомендовать повысить открытость местных бюджетов и размещать информацию о местных бюджетах для граждан на сайте открытого бюджета Санкт-Петербурга, а еще лучше по примеру Москвы создать специальный сайт, где будет отражена вся информация о местных бюджетах.

Таким образом, объективная обусловленность большого города, мегаполиса, в какой-то степени городской агломерации, приводит к необходимости создания особых управленческих, а вслед за ними и финансовых начал для эффективного функционирования таких городов. Е.В. Гриценко, приводя Берлин в качестве примера сочетания единства публичной власти и начал самоуправления в системе городского управления, отмечает, что «отступления от общего правила продиктованы поиском оптимальной управленческой конструкции, которая бы в наибольшей степени способствовала достижению главной цели – созданию благоприятных условий для жизнедеятельности населения»¹. В то же время такие отступления не должны полностью лишать муниципальные образования финансовой самостоятельности.

Закрепленный законом о местном самоуправлении принцип сохранения единства городского хозяйства устанавливает такие ограничения местного

¹ См.: *Гриценко Е.В.* Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

самоуправления в городах федерального значения, которые существенно сужают финансовые полномочия данных муниципальных образований. По-особому выстраиваются и бюджетные отношения в таких муниципалитетах, с учетом весьма недостаточности ресурсов, и полномочий по введению налогов и сборов. Субъект РФ, устанавливая такие ограничения, например, полное зачисление местных налогов в бюджет города Москвы, не всегда должным образом обосновывает необходимость таких решений.

Исходя из классификации бюджетных полномочий субъектов РФ, можно сделать вывод, что в городах федерального значения преобладают регулирующие бюджетные полномочия, поскольку региональные нормативные акты имеют преимущественное значение при определении финансово-правового статуса внутригородских муниципальных образований.

Из трех городов федерального значения финансово-правовой статус муниципальных образований наиболее максимально реализован в Санкт-Петербурге.

5.6. Финансово-правовые механизмы преобразования муниципальных образований

Как было показано в предыдущих параграфах, местное самоуправление реализуется в разных видах муниципальных образований, у каждого из которых финансово-правовой статус имеет свои особенности, обусловленные различными факторами. При этом не все муниципальные образования финансово обеспечены должным образом, что является одним из основных обоснований их укрупнения.

Количество муниципальных образований в России за последние несколько лет существенно сократилось. В основном речь идет об объединении городских и сельских поселений в городские округа, соединение их с муниципальными районами. С 2019 г. также начался процесс объединения поселений в муниципальные округа.

В 2003 г. в России насчитывалось 11 576 муниципальных образований, но после принятия федерального закона № 131-ФЗ их число удвоилось. При этом муниципальные образования были образованы в границах уже ранее сформированных административно-территориальных единиц, без учета экономической составляющей¹. Следует согласиться с П.Д. Косинским, который пишет о двух противоположных направлениях развития местного самоуправления: «необоснованное их дробление, которое повлекло за собой значительный рост количества муниципальных образований, и столь же необоснованное их укрупнение»².

По состоянию на 1 января 2020 г. в России насчитывается 20 846 муниципальных образований, из них 1673 муниципальных района, 1398 городских поселений, 16 821 сельское поселение, 632 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов, 267 внутригородских территорий (внутригородских муниципальных образований) городов федерального значения, 33 муниципальных округа³.

Только за 2019 г. общее число муниципальных образований уменьшилось на 655, при этом существенно сократилось число сельских поселений (- 559 поселений) и городских поселений (- 92 поселения) за счет объединения их в городские и муниципальные округа.

Анализ динамики изменения числа муниципальных образований в России с 2007 г.⁴ показывает, что процессы преобразования муниципальных

¹ Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. 2017. № 2 (37). С. 3.

² Косинский П.Д. Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 6-10.

³ База данных показателей муниципальных образований // Росстат [Электронный ресурс]. URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 23.07.2020).

⁴ См. подробнее: Миронова С.М. Финансово-правовые последствия создания в России муниципальных округов // Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы: сб. матер. II матер. науч.-практ. конф. с междунар. уч. юрид. фак-та СПбГЭУ (9 апреля 2019 г.) / под науч. ред. Н.А. Крайновой. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. С. 139-148.

образований (в первую очередь следует говорить об их объединении) активно начали проходить начиная с 2010 г., но особенно массово стали происходить после 2015 г., когда стали объединять поселения в городские округа.

Особый интерес представляет опыт Магаданской области, в которой все муниципальные районы и поселения были преобразованы в городские округа и по состоянию на 1 января 2018 г. действовали только 9 муниципальных образований – городских округов. В целом число муниципальных образований в области сократилось в 5,4 раза. Такая же ситуация и в Калининградской области, где в настоящее время упразднены все поселения, а местное самоуправления реализуется только в 22 городских округах.

В отдельные годы основаниями изменения числа муниципальных образований становились территориальные изменения границ Москвы и Московской области в 2012 г., включение в состав России Крыма и Севастополя в 2014 г. и ряд других.

Однако основной причиной преобразования муниципальных образований остается их укрупнение в связи со взятой политикой на отказ от двухуровневого построения местного самоуправления. При этом одним из обоснований такого укрупнения называют экономическую причину, нехватку собственных финансовых ресурсов у поселений в первую очередь на решение вопросов местного значения¹. В качестве обоснования объединения называют такие факторы, как сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления, ликвидация дублирующих муниципальных учреждений, консолидация доходов в едином центре,

Mironova S. Financial and legal mechanisms for municipal entity transformation: experience of Russia and other countries // *Financial Law Review*. 2020. Issue 19 (3). P. 53-68.

¹ На это указывается и в программных документах. См.: Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах» // СЗ РФ. 2019. № 6, ст. 542.

повышение эффективности использования муниципального имущества¹. При этом до сих пор нет точных ответов, насколько именно финансовая составляющая является определяющей при принятии решения об объединении муниципальных образований, а также действительно ли укрупнение муниципалитетов приводит к финансовой эффективности для бюджета.

В связи с этим необходимо исследовать такие важные вопросы, как финансовая поддержка объединяющихся муниципалитетов из вышестоящих бюджетов с целью обеспечения всех территорий муниципальных образований, которые вошли во вновь созданный муниципалитет; финансово-правовые последствия такого объединения – действительно ли оно эффективно, как это было заявлено при принятии решения об объединении; выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Комплексного исследования данных вопросов в российской финансово-правовой науке не проводилось. Отдельные аспекты данной темы нашли свое отражение в трудах Е.А. Бочкаревой², Е.Л. Васяниной³, Я.Я.

¹ Например, итогом муниципальной реформы в Оренбургской области, в результате которой на 1 января 2016 года было образовано 4 новых городских округа за счет объединения муниципальных районов и сельских поселений, стало: сокращение штатной численности работников, финансируемой за счет местного бюджета, на 445 единиц; уменьшение расходов местных бюджетов, предусмотренных на содержание органов местного самоуправления, на 183 миллиона рублей; консолидация доходов в едином центре – 3,5 миллиарда рублей межбюджетных трансфертов и 462 миллиона рублей налоговых и неналоговых доходов; установление единых ставок по налогам, поступающим в местный бюджет; ликвидация большого числа муниципальных казенных учреждений (бухгалтерии учреждений образования, культуры, методкабинеты), сокращение количества избирательных комиссий; возможность осуществлять более масштабные проекты по строительству, капитальному ремонту объектов социальной инфраструктуры; объединение в единую казну всего муниципального имущества и повышение эффективности его использования. См. подробнее: *Мошкова Т.* Система организации межбюджетных отношений [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/349608.php> (дата обращения 12.07.2018).

² *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2014.

³ *Васянина Е.Л.* Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2016.

Кайль¹, П.Д. Косинского², А.А. Ларичева³, И. Макарова⁴, Э.Э. Маркварта и Й. Францке⁵, О.С. Морозовой⁶, Х.В. Пешковой⁷, В.В. Уксусова⁸, Н.А. Шевелевой⁹ и ряда других. Это позволит рассмотреть вопрос финансово-правового механизма преобразования муниципальных образований всесторонне.

Следует отметить, что за рубежом отмечаются такие же проблемы, связанные с укрупнением муниципальных образований, поскольку процессы преобразований муниципалитетов происходят во многих странах уже на протяжении десятилетий. В связи с этим зарубежный опыт представляет интерес для научного осмысления с целью использования его в российской практике. Отдельные аспекты данной темы нашли свое отражение в трудах С. Erhard¹⁰, В. Fritz и L.P. Feld¹¹, W. F. Fox и T. Gurley¹, P. Naug и A. Шу²,

¹ *Кайль Я.Я.* Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. №18.

² *Косинский П.Д.* Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2.

³ *Ларичев А.А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: дис.... д-ра юрид. наук. М., 2018.

⁴ Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства/под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. СПб, ИПК «Вести», 2011, 128 с.

⁵ *Маркварт Э.Э., Францке Й.* Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3.

⁶ *Морозова О.С.* Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. 2016. №10 (71). С. 208-209.

⁷ *Пешкова Х.В.* Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция): дис... д-ра юрид. наук. М., 2014.

⁸ *Уксусов В.В.* Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

⁹ *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

¹⁰ *Erhard C.* Kreisfusion hat Verwaltung offenbar teurer gemacht (Circular fusion has apparently made administration more expensive) [Электронный ресурс]. URL: <https://komunal.de/index.php/kreisfusion-teuer> (дата обращения 14.09.2019).

¹¹ *Fritz B., Feld L.* Common pool effects and local public debt in amalgamated municipalities, Public Choice № 183 (2020).

Y. Reingewertz³, F. Rösel⁴, S. Kuhlmann, M. Seyfried и J. Siegel⁵, A. Tavares⁶ и ряда других.

Экономия бюджетных расходов, выравнивание бюджетной обеспеченности указывается в качестве аргументации к объединению муниципалитетов в российских региональных программах⁷. Например, Концепция реформирования территориальной организации местного самоуправления Ленинградской области ставит такие цели, как: «повышение уровня сбалансированности местных бюджетов поселений; экономия средств местных бюджетов и повышение финансовой обеспеченности сельских поселений; сокращение финансовых затрат на проведение выборов в органы местного самоуправления области»⁸. Таким образом, одним из основных доводов в пользу объединения муниципалитетов часто называется экономия финансовых средств, так называемая экономическая эффективность.

¹ Fox William F., Gurley T. Will Consolidation Improve Sub-National Governments?, Washington, 2006.

² Haug P., Illy A.: Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts (Size is not everything - The efficiency of municipal service provision using the example of Saxony-Anhalt), Wirtschaft im Wandel (The changing economy) № 17 (2011).

³ Reingewertz Ya. Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel, Journal of Urban Economics August (2010).

⁴ Rösel F. Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien (Do territorial reforms save money? - An overview of current studies), AKADEMIE ONLINE (ACADEMY ONLINE) № 2 (2017).

⁵ Kuhlmann S., Seyfried, M., Siegel, J. Wirkungen von Gebietsreformen: Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg (Effects of area reforms: Expert opinion commissioned by the Ministry of the Interior and for municipalities in the State of Brandenburg. State of research and recommendations for the state of Brandenburg). Potsdam, 2017.

⁶ Tavares A. Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review, Miscellanea Geographica (December 2018).

⁷ См.: Указ Губернатора ЯО от 27.02.2013 № 110 «Об утверждении Концепции социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года» // Документ-Регион, 2013. 24 мая. Постановление Правительства Архангельской области от 02.06.2015 № 200-пп «О развитии местного самоуправления в Архангельской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2015. 9 июня.

⁸ Концепция реформирования территориальной организации местного самоуправления Ленинградской области [Электронный ресурс]. URL: <http://msu.lenobl.ru/programm/conception> (дата обращения 16.07.2018).

Что касается бюджетной обеспеченности, то в настоящее время нельзя однозначно сказать, что укрупнение муниципальных образований точно приведет к бюджетной обеспеченности.

Несмотря на то что законодатель закрепляет термин «выравнивание бюджетной обеспеченности», само понятие нормативно не раскрывается, а в литературе помимо приведенного термина можно встретить также понятия «бюджетное выравнивание», «финансовое выравнивание»¹.

Е.А. Бочкарева называет бюджетное выравнивание одним из наиболее совершенных методов бюджетного регулирования и определяет его «как процесс доведения размера доходов соответствующего бюджета до величины его расходных обязательств, направленный на сближение возможностей субъектов Российской Федерации и муниципальных образований предоставлять населению бюджетные услуги»². Н.А. Шевелева сущность явления «выравнивание бюджетной обеспеченности» определяет как «создание системы правового регулирования, позволяющего финансово обеспечить исполнение расходных полномочий, закрепленных за соответствующим уровнем публичной власти, за счет межбюджетных трансфертов – дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности»³. При этом в мире применяются различные модели финансового выравнивания⁴. В.В. Уксусов относит к правовым гарантиям муниципальных образований

¹ См.: *Морозова О.С.* Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. 2016. №10 (71). По мнению О.С. Морозовой, «финансовое выравнивание представляет собой и систему норм, регулирующих отношения по распределению полномочий, доходов и расходов между различными уровнями власти в федеративном государстве, и систему правоотношений, складывающихся между различными уровнями власти в федеративном государстве в процессе такого распределения».

² *Бочкарева Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 72.

³ *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

⁴ Например, Х.В. Пешкова выделяет 4 модели. *Пешкова Х.В.* Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция): дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 354-355.

гарантии объективности критериев финансового выравнивания¹. В литературе отмечается, что «закрепленная законодательством система выравнивания бюджетной обеспеченности не является безупречной с точки зрения справедливости распределения финансовых средств между муниципальными образованиями»².

Таким образом, фактически система выравнивания бюджетной обеспеченности не способствует развитию муниципальных образований, поскольку у муниципалитетов отсутствует стимул к развитию доходов местных бюджетов (можно обозначить это как проблему «жизни за чужой счет»). В то же время на важность стимулирования активного финансового поведения муниципальных образований неоднократно обращалось внимание³.

Ст. 137-138 БК РФ предусматривают возможность замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений в бюджеты муниципальных образований от налога на доходы физических лиц. Например, анализ бюджета Московской области в части установления нормативов отчислений муниципальным образованиям по НДФЛ показывает, что в целом нормативы отчислений для городских округов и муниципальных районов установлены выше, чем для поселений. Из чего можно сделать вывод, что для Московской области такие муниципальные образования, как городские округа, более приоритетные, чем поселения, что и подтверждается той муниципальной реформой, которая проводится в Подмосковье⁴.

¹ См.: Уксусов В.В. Муниципальное образование как субъект финансового права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 45.

² Васянина Е.Л. Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации: дис... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 364.

³ Морозова О.С. Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии // Актуальные проблемы российского права. 2016. №10 (71). С. 208-209; Пешкова Х.В. Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция): дис... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 340.

⁴ См. подробнее: Миронова С.М. Финансово-правовые последствия создания в России муниципальных округов // Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы: сб. матер. II матер. науч.-практ. конф. с междунар. уч. юрид. фак-та СПбГЭУ (9 апреля 2019 г.) / под науч. ред. Н.А. Крайновой. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. С. 139-148. Mironova, S. Financial and Legal Mechanisms for Municipal Entity Transformation: Experience

Результатом объединения муниципалитетов является изменение уровня выравнивания бюджетного обеспечения для отдельных типов муниципалитетов. Можно предположить, что национальная политика, направленная на расширение муниципалитетов, будет следовать более высокой бюджетной поддержке более крупных муниципалитетов (городских и муниципальных округов).

Как отмечается в литературе, укрупнение общин в последние 15 лет было запланировано либо реализовано полностью или частично в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР)¹. Причины таких преобразований, как правило, те же, что и в России – низкая финансовая самостоятельность, сложность в предоставлении услуг населению. Соответственно, одним из аргументов в поддержку объединения общин выступает «экономия издержек при производстве публичных услуг»². В то же время ряд авторов ставят под сомнение данный тезис. Так, немецкие исследователи, анализируя влияние реформы на территориальное изменение местного самоуправления с помощью такого параметра, как экономика / экономическая эффективность, пришли к выводу, что ее положительный эффект является спорным³.

Другие авторы отмечают отсутствие каких-либо измеримых показателей, которые свидетельствовали бы о повышении эффективности при объединении муниципалитетов, и заявляют, что объединение общин не

of Russia and Other Countries / S. Mironova // *Financial Law Review*, 2020 Issue 19 (3). P. 53-68.

¹ *Маркварт Э.Э., Франке Й.* Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // *Пространственная экономика*. 2017. № 3. С. 43.

² Там же. С. 43.

³ *Kuhlmann, S., Seyfried, M., Siegel, J.* Wirkungen von Gebietsreformen: Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg (Effects of area reforms: Expert opinion commissioned by the Ministry of the Interior and for municipalities in the State of Brandenburg. State of research and recommendations for the state of Brandenburg). Potsdam, 2017. P. 6.

является гарантией более высокой экономической эффективности¹, а оценка муниципальных реформ не подтверждает ожидаемый эффект экономии², а в некоторых случаях отмечается обратный эффект в виде роста расходов³. Отрицательный опыт экономической эффективности наблюдается и в Канаде⁴.

Таким образом, российской практике представляет необходимым использовать сложившийся зарубежный опыт, чтобы учесть те вопросы, связанные с финансовой эффективностью, достижением снижения бюджетных расходов (а вернее их отсутствием), которые ставятся в качестве целей объединения муниципальных образований.

В связи с решением данного вопроса в политической плоскости, необходимо при укрупнении муниципалитетов просчитывать экономическую эффективность такого объединения и предоставлять муниципальным образованиям гарантии сохранения бюджетных ресурсов на том же уровне, что и до объединения. Представляется, что такого рода гарантии можно отнести к гарантиям деятельности муниципального образования, входящим в его финансово-правовой статус⁵. Особенно это актуально в том случае, когда укрупнение муниципальных образований инициируется субъектом РФ. В этом случае последние должны не только полностью обеспечивать финансовую составляющую преобразования муниципалитетов, взять большую часть расходов с этим связанных на себя, но и гарантировать

¹ *Haug P., Illy A.* Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts // *Wirtschaft im Wandel*. 17 (10). 2011. P. 355.

² *Rösel F.* Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien // *AKADEMIE ONLINE*. 2017. No. 2. S. 45-49. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vwa-akademie-online.de/wissenschaft-und-praxis/sparen-gebietsreformen-geld-ein-ueberblick-aktueller-studien> (дата обращения: 15.07.2020).

³ *Erhard C.* Kreisfusion hat Verwaltung offenbar teurer gemacht [Электронный ресурс]. URL: <https://kommunal.de/index.php/kreisfusion-teuer> (дата обращения 14.09.2019).

⁴ *Ларичев А.А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в российских условиях: дис.... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 353, 355-356.

⁵ *Миронова С.М.* Гарантии как элемент финансово-правового статуса муниципальных образований // *Вестник Сибирской академии права, экономики и управления*. 2012. № 2(6). С. 28-30.

муниципальным образованиям такой же уровень финансового обеспечения, что и до объединения. Такие гарантии муниципальных образований сопоставимы «наличием «ответственности» вышестоящего бюджета за сбалансированность, то есть надлежащую обеспеченность источниками доходов, нижестоящих бюджетов»¹.

Например, в Германии для общин, ступивших на путь добровольного объединения, как правило, предусматривается финансовое стимулирование за счет средств земельного бюджета, федеральные земли стали выделять гораздо большие финансовые средства на его реализацию². Другим способом обеспечения финансовых гарантий для муниципалитетов может стать компенсация расходов в переходный период, как это действует в Норвегии³.

В Финляндии государство оказывало дифференцированную финансовую поддержку объединившимся муниципалитетам в виде дотаций, объем которых зависел от этапа объединения, а также количества объединяемых коммун. Создаваемый в ходе слияния новый муниципалитет обладает правом получения в течение последующих пяти лет компенсации в полном размере, если его совокупная доля уменьшится в сравнении с суммарной долей государственной выплаты, получаемой всеми муниципалитетами до их объединения⁴.

Поскольку в России отсутствует общегосударственная концепция территориального реформирования местного самоуправления, которая предусматривала бы такие финансовые механизмы поддержки преобразования муниципальных образований, на федеральном уровне

¹ *Шевелева Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32-44.

² *Маркварт Э.Э., Францке Й.* Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 46, 49.

³ *Леонтьева А.Н.,* Виноградова М.В., Шумилов М.М., Кекконен А.А. Современные вызовы развитию местного самоуправления в России и Норвегии // Управленческое консультирование. 2016. № 3 (87). С. 139.

⁴ Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства/под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. СПб, ИПК «Вести», 2011. С. 65-66.

нормативные акты, регулирующие данные вопросы, отсутствуют. Рассмотрим, как вопросы финансовой поддержки объединения муниципальных образований и в целом финансовые особенности укрупнения муниципалитетов решаются на уровне регионов.

Основным документом, являющимся правовой основой преобразования муниципального образования, является региональный закон об организации местного самоуправления на территории конкретного муниципального образования. В таком законе устанавливаются особенности принятия решений о бюджете, внесению в них изменений, составление, рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов как по вновь созданному, так и по реорганизованным муниципальным образованиям. Например, законом Московской области от 27.01.2018 г. № 1/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Можайского муниципального района» установлены правила составления, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов поселений и Можайского муниципального района в период объединения муниципальных образований, и данные полномочия распределены между органами местного самоуправления поселений, муниципального района и вновь образованного городского округа в зависимости от года бюджета¹. Анализ законов Московской области² о создании городских округов показывает, что все они содержат похожие нормы в части регулирования бюджетных и межбюджетных отношений вновь созданных и упраздняемых муниципальных образований. Правила исполнения бюджетов муниципальных образований, осуществления межбюджетных отношений в

¹ Закон Московской области № 1/2018-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Можайского муниципального района» // Ежедневные Новости. Подмосковье, 2018. 6 фев.

² См., например: Закон Московской области от 13.05.2019 № 85/2019-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Лотошинского муниципального района» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 15 мая. Закон Московской области от 22.04.2019 № 68/2019-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Пушкинского муниципального района» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 26 апр.

переходный период устанавливаются также специальными законами субъектов РФ о преобразовании муниципальных образований¹. Проведение организационных мероприятий, связанных с распределением расходов местных бюджетов, может определяться соглашением между органами местного самоуправления муниципальных образований².

Формирование новых бюджетов и решение иных финансовых вопросов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации³. При этом БК РФ не содержит каких-либо специальных правил, устанавливающих особенности бюджетных правоотношений в случае реорганизации муниципальных образований. Такие нормы могут быть закреплены региональными законами о межбюджетных отношениях, которые могут предусматривать соответствующие меры поддержки вновь образованным муниципальным образованиям⁴.

Особый интерес представляет принятый в Пермском крае закон от 28 февраля 2018 г. № 191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае»⁵.

¹ См., например: Закон Амурской области от 22.05.2020 № 529-ОЗ (с изм. и доп. от 05.04.2021 № 714-ОЗ) «О преобразовании сельских поселений Ромненского района Амурской области во вновь образованное муниципальное образование Ромненский муниципальный округ Амурской области» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 22 мая; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. 5 апр.

² См.: Закон Курганской области от 23.06.2020 № 49 «О преобразовании муниципальных образований путем объединения всех поселений, входящих в состав Макушинского района Курганской области, во вновь образованное муниципальное образование - Макушинский муниципальный округ Курганской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 23 июня.

³ А вот регулирование налоговых полномочий, связанных с преобразованием муниципальных образований, как правило, отсутствует.

⁴ Например, Закон Московской области от 22.10.2010 № 123/2010-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Московской области» (утратил силу с 1 января 2019 года) в статье 10¹ предусматривал правила предоставления дотаций бюджетам вновь образованных (в результате преобразования) муниципальных образований Московской области. Данная статья утратила силу с 26 октября 2017 года.

⁵ Закон Пермского края от 28.02.2018 № 191-ПК (с изм. и доп. от 02.03.2021 № 625-ПК) «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 2 мар.; Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. 3 мар.

Закон регулирует отношения по предоставлению бюджетам преобразованных муниципальных образований Пермского края субсидий¹ на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований и выплате денежного пособия лицам, замещавшим отдельные муниципальные должности, должности муниципальной службы. Субсидии предоставляются бюджетам муниципальных образований на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований².

В Пермском крае субсидии предоставляются ежегодно в течение трех лет начиная с первого года исполнения единого бюджета преобразованного муниципального образования. Опыт зарубежных стран показывает, что такой период может длиться дольше, от 3 до 15 лет, что целесообразно предусмотреть в региональном законодательстве в качестве обязательной гарантии муниципальных образований.

Для стимулирования объединения поселений в муниципальные округа могут предоставляться гранты из регионального бюджета³. Однако в этом случае представляется необходимым предусматривать подробный механизм выделения таких грантов, объем предоставляемых средств, срок, в течение которого будут выделяться гранты, а также требования к процедуре их

¹ В первоначальной редакции закона речь шла об иных межбюджетных трансфертах.

² Постановление Правительства Пермского края от 21.11.2018 № 718-п (с изм. и доп. от 30.03.2021 № 177-п) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований и Методики расчета объема субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 22 нояб.; Официальный сайт Правительства Пермского края <https://gov.permkrai.ru>, 2021. 31 мар.

³ См.: Постановление Правительства Республики Коми от 21.01.2020 № 18 «О грантах на поощрение муниципальных образований городских (сельских) поселений в Республике Коми за преобразование в муниципальный округ» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 27 янв.

получения. Срок предоставления грантов, по нашему мнению, должен составлять не менее 3 лет.

Таким образом, на федеральном уровне целесообразно установить общий принцип гарантирования финансовой поддержки муниципальных образований, участвующих в объединении, на том же уровне, что и ранее. Опыт Пермского края может быть использован для решения вопроса финансовой поддержки вновь создаваемых муниципальных образований в других регионах России. За основу могут быть взяты основные положения принятого в Пермском крае закона от 28 февраля 2018 г. № 191-ПК.

В завершении настоящего параграфа можно подвести следующие итоги.

В последнее время наблюдается тенденция сокращения числа муниципальных образований в России, одной из причин которого называется сокращение бюджетных расходов, т.е. принцип экономичности расходования бюджетных средств. Зарубежный опыт показывает, что объединение муниципальных образований осуществляется во многих странах, однако не всегда оно приводит к снижению бюджетных расходов, которое ставятся в качестве цели объединения муниципальных образований.

Основываясь на зарубежном опыте по финансовой поддержке муниципалитетов в процессе реформ по объединению, следует говорить о необходимости предоставления российским муниципальным образованиям, созданным в процессе объединения, гарантий сохранения бюджетных ресурсов на том же уровне, что и до объединения. Такого рода гарантии можно отнести к гарантиям деятельности муниципального образования, входящим в его финансово-правовой статус. Также следует говорить об ответственности субъектов РФ за обеспечение сбалансированности вновь создаваемых муниципальных образований, в связи с чем целесообразно расходы, связанные с объединением муниципальных образований, осуществлять за счет средств субъектов РФ.

Глава 6. Финансово-правовой статус муниципальных образований с особым правовым статусом и на определенных территориях

6.1. Особенности реализации финансово-правового статуса моногородов

Монопрофильные муниципальные образования (моногорода) являются особыми видами муниципальных образований в силу своего социально-экономического положения. Несмотря на то что в федеральном законе № 131-ФЗ не обозначены особенности местного самоуправления в моногородах¹ в отличие, например, от ЗАТО и наукоградов, в финансово-правовом отношении моногорода имеют ряд особенностей, обусловленных высоким уровнем финансовой поддержки из федерального бюджета, направленной на развитие данных территорий. Ни в БК РФ, ни в НК РФ не предусмотрено каких-либо особенностей бюджетных или налоговых правоотношений с участием моногородов, тем не менее меры финансовой поддержки, оказываемые данным субъектам, вызывают необходимость анализа особенностей их финансово-правового статуса, выявления проблем и поиск возможных путей решения этих проблем.

Моногорода имеют ряд особенностей в своей деятельности², а государство в целом придает важное значение развитию данных территорий³. Повышение внимания к моногородам со стороны государства в последнее время, усиление мер финансовой поддержки моногородов обусловили

¹ В литературе можно встретить предложения о необходимости внесения таких изменений в закон. См.: *Козодубов А.А.* Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 34-39.

² *Миронова С.М.* Правовые формы привлечения частных субъектов для выполнения публичных функций государства (на примере Фонда развития моногородов) / С.М. Миронова, В.А. Усанова // Право и экономика. 2018. № 10. С. 30.

³ См., например: Постановление СФ ФС РФ от 22.03.2017 № 59-СФ «О мерах Правительства Российской Федерации по реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» // СЗ РФ. 2017. № 13, ст. 1792. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (с изм. и доп. от 23.03.2021 № 719-р) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II), ст. 702; СЗ РФ. 2021. № 12 (ч. II), ст. 2304.

внимание к данной теме и в научных кругах¹. Возрос интерес к этой теме и в связи с возможностью создания в моногородах территорий опережающего социально-экономического развития². При этом нельзя признать достаточными исследование финансово-правовых аспектов деятельности моногородов, которые пока немногочисленны³. Как показывает практика, в том числе проверки со стороны Счетной палаты РФ⁴, система финансовой поддержки моногородов имеет ряд существенных недостатков, устранение которых позволит более эффективно тратить бюджетные средства и тем самым повысить эффективность развития моногородов в целом. Именно данные Счетной палаты РФ, указывающие на ряд проблем с реализацией программы «Комплексное развитие моногородов»⁵, привели в 2018 г. к решению о ее досрочном прекращении и необходимости разработки новой программы с другими целевыми показателями.

Нормативное определение моногорода связано с наличием в муниципальном образовании градообразующего предприятия и

¹ См., например: *Козодубов А.А.* Указ.соч.; *Сабанчева М.В., Мосина Л.А.* Проблема моногородов России: теоретические и практические аспекты решения // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 12. С. 23-27 и др.

² См.: *Миронова С.М.* Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития // Право и экономика. 2016. № 3. С. 24-30; *Усманова Р.М.* Создание территорий опережающего социально-экономического развития как мера государственной поддержки муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 54-57; *Щербаков В.А.* Территории опережающего социально-экономического развития и другие зоны со льготным режимом предпринимательской деятельности: сравнительный анализ // Юрист. 2017. № 2. С. 22-27; *Бойко Н.Н.* Налогово-правовое регулирование территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах // Налоги. 2017. № 5. С. 3-6.

³ См.: *Миронова С.М.* Финансово-правовые аспекты создания территорий опережающего социально-экономического развития в монопрофильных муниципальных образований (моногородах) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1 (114). С.199-205.

⁴ См.: Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах» // Сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6c2/6c2cd214f82475b72bc576111a93807a.pdf> (дата обращения 27.01.2021).

⁵ Паспорт приоритетной программы Комплексное развитие моногородов, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30.11.2016 № 11 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

определенных для него критериев. В разное время законодатель по-разному подходил к определению таких критериев, а также определению характеристик градообразующего предприятия¹.

В настоящее время критерии отнесения муниципальных образований к моногородам установлены постановлением Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 709². В целях реализации федерального закона о ТОСЭР также закрепляется собственное понятие градообразующей организации моногорода³. Можно увидеть расхождения законодателя в части определения градообразующей организации, но в первую очередь необходимо ориентироваться на те критерии, которые установлены постановлением Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 709, поскольку именно на основании этих критериев муниципальные образования получают статус моногорода и определенные финансовые преференции.

Счетная палата РФ обращает внимание на отсутствие единых определений понятий «моногород» и «градообразующие организации» и говорит о необходимости нормативного единообразного закрепления данных понятий для реализации принципа открытости бюджета⁴.

¹ Например, Порядок отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий-должников, являющихся градообразующими, относил к градообразующим предприятиям – должникам тех, на котором занято не менее 30 процентов от общего числа работающих на предприятиях города (поселка), а также имеющих на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30 процентов населения города (поселка). См.: Постановление Правительства РФ от 29.08.1994 № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий - должников, являющихся градообразующими» // СЗ РФ. 1994. № 19, ст. 2217. В настоящее время утратил силу.

² Постановление Правительства РФ от 29.07.2014 № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4425.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ (с изм. и доп. от 23.11.2020 № 374-ФЗ) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 26; СЗ РФ. 2020. № 48, ст. 7627.

⁴ Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах».

Перечень моногородов утвержден распоряжением Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 1398-р¹ и по состоянию на 1 января 2021 г. в него входят 321 монопрофильное муниципальное образование², разделенные на три категории: 1) с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующей организации) – 97 моногородов; 2) имеющие риски ухудшения социально-экономического положения – 148 моногородов; 3) со стабильной социально-экономической ситуацией – 76 моногородов.

Моногород может иметь форму городского округа, городского поселения или сельского поселения. Исходя из этого, к моногородам будут применяться все те особенности, которые установлены для данных видов муниципальных образований как в целом в муниципально-правовых отношениях (например, перечень вопросов местного значения), так и финансово-правовых отношениях, связанных, например, с бюджетными полномочиями данного вида муниципального образования, с особенностями, установленными для моногородов³.

Финансово-правовой статус моногорода начинается с момента включения в перечень конкретного муниципального образования и прекращается в момент исключения его из перечня. По времени финансово-правовой статус не обозначен.

Очевидная необходимость поддержки моногородов выражается в выделении из федерального бюджета денежных средств на социально-экономическое развитие монопрофильных муниципальных образований⁴.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (с изм. и доп. от 21.01.2020 № 42-р) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4448; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 22 янв.

² Число моногородов меняется в связи с объединением муниципальных образований.

³ *Миронова С.М., Дымищ В.А. Бюджетно-правовой статус городских поселений. Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: Юриспруденция. 2017. № 1. С. 34-38.*

⁴ Необходимость такой финансовой поддержки отмечается и Государственной Думой РФ. См.: Письмо Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления «Отзыв на проект федерального закона № 802503-7 «О федеральном

Государственная поддержка моногородов существовала всегда. С одной стороны, доходная часть бюджета практически полностью определяется градообразующим предприятием, а развитие муниципального образования во многом зависит от той социальной политики, которая проводится предприятием. Закрытие градообразующего предприятия нанесет серьезный урон экономике города, поскольку муниципальное образование лишится тех доходов, которые поступали от него в местный бюджет, при этом работники предприятия, лишившись своих рабочих мест, также не смогут платить налоги.

С другой стороны, большая часть налогов, уплачиваемых градообразующим предприятием, идет в вышестоящие бюджеты, а муниципалитеты зачастую не имеют прямых рычагов влияния с целью недопущения критических ситуаций. Градообразующее предприятие может успешно работать, при этом город будет испытывать недостаток средств, вынужденно сокращая социально значимые программы. В России есть примеры положительного опыта соглашения между муниципалитетом, градообразующим предприятием и субъектом Федерации, которое позволило перераспределить часть налогов в местный бюджет и направить их на благоустройство (например, город Выкса¹). Но такие случаи единичны.

Результаты проверок Счетной палаты РФ привели в итоге к принятию в конце 2018 г. решения о досрочном прекращении реализации программы «Комплексное развитие моногородов», поскольку мероприятия по поддержке моногородов не решили ключевую задачу улучшения роста благополучия их жителей. В 2019 г. Минэкономразвития начало разработку комплекса мероприятий по развитию моногородов в формате государственной программы. Был разработан проект государственной программы Российской Федерации «Развитие моногородов», но по состоянию на 1 мая 2021 г. она

бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ Из материалов, присланных в Союз малых городов РФ главами моногородов при подготовке совещания [Электронный ресурс]. URL: <http://smgrf.ru/monogoroda-rossii-zadachi-ekonomicheskoi-i-sotsialnoj-modernizatsii/> (дата обращения 19.08.2018).

так и не принята¹. Выделение средств из федерального бюджета осуществляется через финансирование подпрограммы «Инвестиционный климат»², основное мероприятие «Развитие моногородов», путем выделения субсидии Фонду развития моногородов.

Представляется необходимым при принятии новой программы руководствоваться теми выводами, которые были сделаны Счетной палатой РФ в ходе своих проверок, в т. ч. с точки зрения эффективности расходования средств на поддержку моногородов. По оценке Счетной палаты РФ, в настоящее время перечень моногородов требует пересмотра, поскольку более 100 из них уже утратили признаки многопрофильных муниципальных образований из-за оттока населения и снижения числа работников градообразующих предприятий. В связи с этим высказывались предложения о сокращении числа моногородов с 321 до 170 в 2020 г.³, однако эти предложения пока не нашли отражение в проекте новой государственной программы. Не нашли отражения и заявления о сокращении финансирования поддержки моногородов, поскольку уровень финансирования в 2020 г. (4 689 100 тыс. руб.) остался примерно на уровне 2018 г. (4 595 318 тыс. руб.), хотя в 2019 г. финансирование моногородов было снижено до 2 806 300 тыс. руб.⁴ В то же время в проекте новой государственной программы «Развитие моногородов» объем бюджетных ассигнований из федерального бюджета предусматривался в объеме 11 151 500 тыс. рублей на 2020 г. Таким образом, заложенные в федеральном бюджете суммы не соответствуют запланированным.

¹ Проект паспорта государственной программы Российской Федерации «Развитие моногородов» [Электронный ресурс]. URL: <http://моногорода.рф/upload/manual-upload/Проект.pdf> (дата обращения 01.05.2021).

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (с изм. и доп. от 31.03.2021 № 513) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II), ст. 2162; СЗ РФ. 2021. № 16 (ч. I), ст. 2761.

³ В России могут вдвое сократить количество моногородов [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20191029/1560330227.html> (дата обращения 29.10.2019).

⁴ Данные приведены на основании Федеральных законов о федеральном бюджете на 2018, 2019, 2020 гг.

Следует сделать вывод о необходимости тщательного анализа всех моногородов, находящихся в списке, на предмет их соответствия критериям, установленным законом. С одной стороны, изначально государством ставились задачи по сокращению числа моногородов, в первую очередь с тяжелым положением. С другой стороны, резкая утрата монопрофильными образованиями своего статуса может повлечь финансовую нестабильность в данных муниципальных образованиях. В этом случае целесообразно предусматривать переходные меры, а также возможные меры финансовой поддержки для моногородов, утрачивающих свой статус, например, как это делается в отношении наукоградов¹.

Одной из мер, направленных на улучшение экономического состояния моногородов и ухода от монопрофильности, является поддержка предпринимательства, которая наряду с другими программами поддержки осуществляется в виде различных субсидий и иных мер финансовой поддержки для различных субъектов, направленных на развитие предпринимательства в моногородах. Субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляющие свою деятельность в моногородах, могут рассчитывать на финансовую поддержку, оказываемую из регионального или местного бюджета, установлены требования к реализации мероприятий, предусмотренных в рамках направления «Реализация программы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в целях их ускоренного развития в моногородах»². Для муниципальных образований одним из условий предоставления субсидии на

¹ См.: параграф 6.3 настоящего исследования.

² Приказ Минэкономразвития России от 14.03.2019 № 125 «Об утверждении Требований к реализации мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации в целях достижения целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 10 июня.

софинансирование проектов по поддержке предпринимательства может стать поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих свою деятельность на территории моногородов и территорий с низким уровнем занятости населения¹.

Как видно из представленных примеров, государство использует меры финансовой поддержки для развития предпринимательства в моногородах, выделяя средства не только муниципальным образованиям, но и иным лицам, способствующим такому развитию. При этом следует согласиться с тем, что отсутствие четкого правового механизма бюджетного субсидирования хозяйствующих субъектов снижает потенциал этой формы экономического стимулирования², что вызывает необходимость дальнейшего совершенствования механизма предоставления субсидий предпринимателям как одной из мер по развитию моногородов.

Особенностью финансово-правового статуса моногородов является также то, что федеральные меры финансовой поддержки выделяются моногородам не напрямую из федерального бюджета, а через Фонд развития моногородов, некоммерческую организацию, созданную в 2014 г. государственной корпорацией развития ВЭБ.РФ³. Все средства, предусмотренные государственной программой по развитию моногородов, выделяются в виде субсидий Фонду развития моногородов⁴, который, в свою

¹ Например: Постановление администрации городского округа Рошаль МО от 22.12.2017 № 902 «О внесении изменений в муниципальную программу городского округа Рошаль «Предпринимательство городского округа Рошаль» на 2017-2021 годы» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

² См.: *Запольский С.В., Васянина Е.Л.* Промышленные субсидии - публично-правовой инструмент управления // *Право и экономика.* 2020. № 10. С. 22-31.

³ В литературе обращается внимание на необходимость закрепления процедур распределения и использования финансовых ресурсов на подведомственные предприятия государственных корпораций. См. *Беликов, Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2016. С. 38.

⁴ Постановление Правительства РФ от 11.11.2014 № 1186 (с изм. и доп. от 19.02.2021 № 225) «О предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» // *СЗ РФ.* 2014. № 46, ст. 6378; *СЗ РФ.* 2021. № 9, ст. 1495.

очередь, предоставляет их в виде различной финансовой помощи моногородам.

Объем финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета, а также спорность достижения целей по улучшения финансово-экономический показателей моногородов свидетельствует о необходимости усиления финансового контроля за деятельностью фонда, а также распространения на него требований, относящихся к органам государственной власти, в части открытости его деятельности, принятия нормативных актов и др.¹

Правила предоставления из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» определяют цели, на которые предоставляется субсидия. П. 4 правил определяет направления расходования его средств. В литературе обращается внимание на эффективность использования средств на определенные цели².

Проверка деятельности фонда в 2016 году Счетной палатой РФ выявила многочисленные нарушения как при распределении средств моногородам, так и в его административно-хозяйственной деятельности, например, при выплате заработной платы³. В литературе высказывался ряд предложений по совершенствованию работы Фонда развития моногородов, в том числе в части выделения финансовых средств последним, открытости деятельности организации и пр.⁴.

Васянина Е.Л., приводя в пример распределение бюджетных средств через Фонд развития моногородов, говорит о коммерческом механизме при реализации внутрибюджетных финансовых обязательств и называет его

¹ Более подробно см.: *Миронова С.М.* Правовые формы привлечения частных субъектов для выполнения публичных функций государства (на примере Фонда развития моногородов) / С.М. Миронова, В.А. Усанова // *Право и экономика*. 2018. № 10. С. 30-40.

² Там же.

³ Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах» [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6c2/6c2cd214f82475b72bc576111a93807a.pdf> (дата обращения 15.04.2018).

⁴ Более подробно см.: *Миронова С.М.* Правовые формы привлечения частных субъектов для выполнения публичных функций государства (на примере Фонда развития моногородов) / С.М. Миронова, В.А. Усанова // *Право и экономика*. 2018. № 10. С. 30-40.

«проводником» денег. Следует согласиться, что необходимо закреплять особенности регулирования таких финансовых обязательств в бюджетном законодательстве¹. Механизм распределения бюджетных средств на развитие моногородов через некоммерческую организацию фактически выводит данные правоотношения за рамки бюджетного законодательства, поскольку нормативное регулирование распределения средств фонда осуществляется самой организацией и лишь частично контролируется в рамках финансового контроля за расходованием бюджетных средств. Распределение бюджетных средств через некоммерческую организацию также не позволяет использовать в полной мере такие принципы бюджетной системы, как принцип эффективности использования бюджетных средств, принцип адресного и целевого характера бюджетных средств, не до конца продуман механизм возврата бюджетных средств в тех случаях, когда не достигнуты необходимые результаты, а также нет четкого механизма привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства. На это обращает внимание и Счетная палата РФ, по мнению которой целесообразно пересмотреть механизм предоставления субсидий из федерального бюджета на софинансирование расходов субъектов Российской Федерации на поддержку моногородов в части возможности предоставления данных субсидий непосредственно через Минэкономразвития России, что позволит эффективно осуществлять контроль за использованием субсидий и достижением целевых показателей их предоставления².

Указанные проблемы закономерно привели к принятию решения о ликвидации Фонда развития моногородов, которое состоится в рамках административной реформы институтов развития в 2021 г.³. Его полномочия

¹ См.: *Васянина Е.Л.* Классификация обязательств в финансовом праве // Финансовое право. 2018. № 2. С. 9-12.

² Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах».

³ Кабмин ликвидирует Фонд развития моногородов и Особые экономические зоны [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/10072499> (дата обращения 23.11.2020).

будут перераспределены между ВЭБ.РФ¹ и федеральными органами исполнительной власти. В то же время поддержка моногородов продолжает оставаться одним из приоритетных направлений для развития экономики – в федеральном бюджете на 2021–2023 гг. на предоставление льготных займов бизнесу в моногородах ежегодно предусмотрено выделение 4,2 млрд рублей².

Большую роль в развитии моногородов государство отводит созданию ТОСЭР в таких городах. Такая возможность появилась с принятием федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», который на первые три года его действия предусмотрел возможность создания ТОСЭР не только в Дальневосточном федеральном округе, но и в моногородах по всей территории РФ.

Создание ТОСЭР в моногороде влечет изменения в финансово-правовом статусе муниципального образования, обусловленные принятием на себя нового статуса, возможностью передачи части своих полномочий иным лицам (управляющей компании), а также принятием на себя обязательств по осуществлению финансовой поддержки проектов ТОСЭР.

Первые ТОСЭР в моногородах появились в 2016 г., а с принятием программы «Комплексное развитие моногородов»³, которая в качестве результатов предусмотрела создание в 2018 г. ТОСЭР в 100 моногородах, поставив это как одно из приоритетных направлений развития моногородов, число ТОСЭР значительно увеличилось. Поставленных программой показателей пока не удалось достичь полностью – по состоянию на 1 января

¹ Следует исходить из того, что на ВЭБ.РФ как государственную корпорацию возложены особые социальные и общественно значимые функции, а сконцентрированные у них децентрализованные финансовые ресурсы публичного характера требуют эффективного их использования. См.: *Беликов Е.Г.* Финансово-правовые аспекты деятельности государственных корпораций // Вестник СГЮА. 2014. № 6. С. 236-241.

² Итоговое заседание Экспертного совета на тему «О состоянии и перспективах «перезагрузки» государственной политики в отношении моногородов» 23.12.2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://duma.gov.ru/news/50405/> (дата обращения 26.12.2020).

³ Паспорт приоритетной программы Комплексное развитие моногородов, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30.11.2016 № 11 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 12.01.2020).

2021 г. в России создано 94 ТОСЭР в моногородах (включая те, которые одновременно являются и ЗАТО, а также ТОСЭР «Столица Арктики», которая не является ни моногородом, ни ЗАТО).

За исключением моногородов созданы еще 31 ТОСЭР (преимущественно в первые три года действия закона, когда они могли создаваться только на территории Дальнего Востока), при том, что изначально федеральный закон о ТОСЭР не ставил себе задачи создания таких территорий преимущественно в моногородах, закон был направлен именно на развитие Дальнего Востока¹, поскольку в первом проекте федерального закона № 623874-6 «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 15.10.2014) не было предусмотрено специальных положений о создании ТОСЭР в моногородах.

Порядок создания и деятельности ТОСЭР в моногородах определяется главой 9 федерального закона о ТОСЭР, состоящей всего из одной статьи, положения которой в большей степени носят отсылочный характер. Постановление Правительства РФ от 22.06.2015 г. № 614² определяет особенности создания ТОСЭР на территориях моногородов, а также отдельными приложениями утверждает правила создания ТОСЭР на территориях моногородов; требования к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами ТОСЭР; дополнительные требования к резидентам ТОСЭР; правила ведения реестра резидентов ТОСЭР, создаваемых на территориях моногородов. Таким образом, большая часть норм федерального закона о ТОСЭР, за исключением пп. 3, 4, 8, 9 ч. 1 ст. 17 закона, не применяется.

¹ См. об этом: *Мионова С.М.* Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития // *Право и экономика.* 2016. № 3. С. 24-30.

² Постановление Правительства РФ от 22.06.2015 № 614 (с изм. и доп. от 11.03.2021 № 350) «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // *СЗ РФ.* 2015. № 27, ст. 4063; *СЗ РФ.* 2021. № 12, ст. 1996.

Изменение приоритета в пользу создания ТОСЭР в моногородах обусловило необходимость корректировки федерального закона и иных нормативно-правовых актов, на что обращалось внимание в литературе, например, на дискуссионность ряда таких ограничений: по участию в ТОСЭР в качестве резидентов индивидуальных предпринимателей¹, необходимости унификации требований, предъявляемых к резидентам ТОСЭР². Такие корректировки неоднократно вносились в законодательство в период 2016–2021 гг.

Финансово-правовой статус моногорода-ТОСЭР начинается с момента вступления в силу постановления Правительства РФ, которым принимается решение о создании ТОСЭР³, поскольку приобретение статуса ТОСЭР моногородом влечет за собой определенные обязательства и преференции финансового характера для муниципального образования. Финансовая правосубъектность моногорода – ТОСЭР будет иметь ограниченный по времени характер, исходя из времени, на который может быть создан ТОСЭР – 10 лет⁴, с возможностью продления еще на 5 лет.

Но уже на этапе подачи заявки большую роль играет руководство муниципального образования, поскольку от того, насколько полно и грамотно будет составлена заявка и насколько достоверно будут изложены сведения о муниципальном образовании (в части требований, установленных постановлением № 428) и перспективах его развития в качестве ТОСЭР, зависит принятие решения о ее создании.

¹ Миронова С.М. Финансово-правовые аспекты создания территорий опережающего социально-экономического развития в монопрофильных муниципальных образований (моногородах) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1 (114). С.199-205.

² См.: Петраков А.Ю. Порядок приобретения статуса резидента территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации // Право и экономика. 2017. № 9. С. 34-39.

³ См., например: Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 428 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Михайловка» // СЗ РФ. 2019. № 16, ст. 1936. Начало действия документа 24.04.2019.

⁴ По общему правилу, установленному Федеральным законом о ТОСЭР, они создаются на 70 лет. Таким образом, срок действия ТОСЭР в зависимости от того, создан ли он в моногороде или нет, существенно отличается.

Представляют интерес расхождения в требованиях к обязательствам муниципального образования при создании ТОСЭР в общем порядке и при создании ТОСЭР в моногородах. Так, п. 5.1 ст. 3 федерального закона о ТОСЭР предусмотрена возможность закрепления в соглашении о создании ТОСЭР порядка исполнения муниципальным образованиям обязательств по финансовому обеспечению размещения объектов инфраструктуры ТОСЭР. П. 3 ст. 4 федерального закона о ТОСЭР закрепляет возможные формы, в которых эти обязательства могут быть исполнены. Например, при создании ТОСЭР «Белогорск» предусмотрено, что «финансовое обеспечение мероприятий... за счет средств бюджета Амурской области, бюджета городского округа Белогорск и внебюджетных источников осуществляется в 2015–2020 годах в размере не менее 46,2 млн рублей»¹. При создании ТОСЭР «Кангалассы» предусмотрено, что «финансовое обеспечение мероприятий... за счет средств бюджета Республики Саха (Якутия), бюджета городского округа «город Якутск» и внебюджетных источников осуществляется в 2015–2020 годах в размере не менее 100,1 млн рублей»².

Как видно из представленных данных, в соглашении прописывается общая сумма расходов без конкретизации, сколько именно средств должно выделить муниципальное образование. Таким образом, в бюджетах соответствующих муниципальных образований должны быть предусмотрены бюджетные ассигнования на финансирование запланированных мероприятий. Например, в Белогорске постановлением Администрации г. Белогорска Амурской области от 03.11.2015 г. № 1939 утверждена муниципальная программа «Создание условий для развития территории опережающего социально экономического развития «Белогорск» на 2016–

¹ Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 875 (с изм. и доп. от 09.10.2019 № 1301) «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Белогорск» // СЗ РФ. 2015. № 35, ст. 4993; СЗ РФ. 2019. № 41, ст. 5728.

² Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 877 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Индустриальный парк «Кангалассы» // СЗ РФ. 2015. № 35, ст. 4995. В 2020 году Правительство РФ расширило территорию действия ТОСЭР и изменило ее название на «Якутия».

2020 годы», в соответствии с которой предусмотрено ежегодное выделение 500 тыс. руб.¹ В Якутске предусмотрена возможность предоставления из местного бюджета субсидий юридическим лицам на финансовое обеспечение затрат, связанных с развитием инфраструктуры ТОСЭР «Индустриальный парк «Кангалассы», однако размеры таких субсидий в решении о бюджете не были определены².

Муниципальные образования не вправе, например, требовать компенсацию за передачу земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, управляющим компаниям³.

Постановлением Правительства РФ от 22.06.2015 г. № 614 таких требований – по взятию муниципалитетом на себя финансовых обязательств – не установлено, что в принципе не исключает такую возможность при заключении соглашения о создании ТОСЭР. В то же время в отличие от решения правительства РФ о создании ТОСЭР сами соглашения о создании ТОСЭР, как правило, находятся в закрытом доступе⁴, в связи с чем нет возможности ознакомиться с условиями, которые в них содержатся. Таким образом, целесообразно на сайте Минвостокразвития РФ и Минэкономразвития РФ предусмотреть специальный раздел о создании и деятельности ТОСЭР, в котором по каждому из них будут размещаться все документы, включая соглашения, изменения к соглашениям, документы о

¹ Пояснительная записка к проекту Решения Белогорского городского Совета народных депутатов «О местном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

² Решение Якутской городской Думы от 20 декабря 2017 года № РЯГД-42-3 (с изм. и доп. от 21.11.2018 № РЯГД-3-4) «О бюджете городского округа «город Якутск» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Эхо столицы, 2017. 22 декабря. № 95; Эхо столицы, 2018. 27 ноября. № 89.

³ См.: Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 03.04.2019 № 05АП-1484/2019 по делу № А51-21504/2018 «О признании незаконным решения администрации об отказе в предоставлении бесплатно в собственность земельных участков» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Отдельные соглашения можно встретить на сайтах муниципальных образований, но это скорее исключение. См.: Соглашение о создании на территории муниципального образования город Камешково Владимирской области территории опережающего социально-экономического развития «Камешково» [Электронный ресурс]. URL: [http://admkam.ru/normdocСОГЛАШЕНИЕ о создании%20 ТОСЭР Камешково от 21 сентября 2018.pdf](http://admkam.ru/normdocСОГЛАШЕНИЕ%20о%20создании%20ТОСЭР%20Камешково%20от%2021%20сентября%202018.pdf) (дата обращения 15.01.2020).

финансовом обеспечении, деятельности резидентов, предоставляемых им льготах, а также все отчеты, связанные с деятельностью ТОСЭР, в т. ч. отчеты управляющих компаний. Открытые данные будут способствовать укреплению доверия к созданию таких территорий, пониманию населением муниципальных образований, на которых созданы ТОСЭР, целей их создания и результатов достижения этих целей, что приведет к созданию новых рабочих мест и стабилизации экономики в регионе, а также реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы.

Следует отметить, что в ТОСЭР, создаваемых в общем порядке, муниципальные образования более ограничены в собственных полномочиях в части деятельности ТОСЭР, поскольку на основании соглашения о создании ТОСЭР исполнительно-распорядительный орган муниципального образования может фактически передать часть своих полномочий частной компании. На ТОСЭР в моногородах данная норма не распространяется, из чего следует, что муниципальные образования такие полномочия управляющей компании не передают¹. Безусловно, при передаче таких полномочий «должны учитываться соображения целесообразности передачи, эффективности и экономичности решения публичной задачи»².

Еще одно из полномочий моногородов, создавших ТОСЭР, является обязательство по освобождению резидентов ТОСЭР от уплаты земельного налога (наряду с льготами по другим налогам, которые устанавливаются на федеральном и региональном уровнях). Федеральный закон о ТОСЭР в п. 8 ч. 1 ст. 17 устанавливает, что особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности включает в себя освобождение от

¹ В литературе, отмечается, в ряде ТОСЭР до сих пор не определена управляющая компания, которая ими управляет. Де-факто функции управляющей компании осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации. См.: Петраков А.Ю. Правовой статус управляющей компании территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации // Юрист. 2018. № 5. С. 31-35.

² См.: Гриценко Е.В. Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // Закон. 2013. № 2. С. 113-128.

уплаты земельного налога на основании законодательства РФ о налогах и сборах и нормативных правовых актах представительных органов муниципальных образований. НК РФ не устанавливает льгот по земельному налогу для резидентов ТОСЭР в отличие, например, от земельных участков, расположенных на территории особой экономической зоны¹. Таким образом, льгота будет устанавливаться на уровне муниципального образования.

Анализ муниципальных правовых актов об установлении льготы по уплате земельного налога² показывает, что муниципальные образования по-разному подходят к установлению критериев предоставления такой льготы: различается начало действия такой льготы, а также срок, на который она предоставляется. С одной стороны, с учетом ограниченных возможностей по установлению элементов налогообложения представительные органы муниципальных образований тем самым реализуют свои фискальные компетенции. С другой – установление ограниченного действия льготы (например, на 5 лет при создании ТОСЭР на срок 10 лет) представляется не совсем оправданным, поскольку окончание данного срока предполагает последующее продление льготы, в противном случае это будет противоречить федеральному закону о ТОСЭР, который не устанавливает каких-либо временных рамок налоговых льгот. В силу того что «с экономической точки зрения налоговые льготы есть уменьшения дохода бюджета»³, экономические выгоды и эффекты от создания ТОСЭР в муниципальном образовании должны быть выше, чем те суммы земельного налога, который местный бюджет не дополучит.

¹ На это же обращается внимание и применительно к установлению льгот по земельному налогу в отношении резидентов Свободного порта Владивосток. См.: *Миринова С.М.* Правовые коллизии установления налоговых льгот по земельному налогу (на примере Свободного порта Владивосток) // *Правоприменение*. 2019. Т. 3. № 4. С. 51-62

² См. подробно: *Миринова С.М.* Правовое регулирование установления льгот по земельному налогу для резидентов ТОСЭР в моногородах // *Гуманитарные и юридические исследования*. 2020. № 1. С. 125-131.

³ *Соловьева Н.А.* Налоговые вычеты и налоговые льготы: проблемы соотношения и законодательного закрепления: монография / под науч.рук. М.В. Сенцовой. М.: Кнорус, 2012. С. 64.

Такую льготу можно назвать стимулирующей для резидентов ТОСЭР, поскольку средства, высвобождаемые от уплаты земельного налога, могут быть направлены на развитие инвестиционных проектов. С другой стороны, для муниципалитетов, обремененных обязанностью федерального законодателя по предоставлению льготы, необходима компенсация выпадающих доходов, особенно по тем муниципальным образованиям, где земельный налог составляет существенную долю в доходах местных бюджетов, что требует «особого подхода и высокого уровня проработки создаваемых юридических механизмов и инструментов региональной политики РФ»¹. Частично такая компенсация могла бы быть восполнена за счет отчислений от НДФЛ от работников резидентов ТОСЭР. Следует признать, что количество рабочих мест в ТОСЭР пока нельзя признать высоким, поэтому такой механизм будет работать не во всех моногородах. В силу этого необходимо предусмотреть компенсации выпадающих доходов путем выделения межбюджетных трансфертов из регионального бюджета или передачи в муниципалитет части отчислений от федеральных и региональных налогов².

Соглашаясь с точкой зрения о необходимом правовом инструментарии, который применяют государство и муниципальные образования, для реализации фискального интереса и аккумулирования средств в бюджетные фонды³, представляется целесообразным установить льготу по земельному налогу для резидентов ТОСЭР в отношении земельных участков, расположенных в границах ТОСЭР непосредственно в ст. 395 НК РФ.

По итогам исследования можно сделать следующие выводы.

Интерес к финансово-правовому статусу моногородов обусловлен повышенным вниманием к развитию моногородов как особым

¹ *Бойко Н.Н.* Налогово-правовое регулирование территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах // *Налоги.* 2017. № 5. С. 3-6.

² Например, в Тольятти сумма безвозмездных поступлений в местный бюджет в 2017 г. по сравнению с 2015 годом выросла в 22 раза за счет субвенций и субсидий.

³ *Омелехина Н.В.* К вопросу о фискальном суверенитете государства // *Юридическая наука и практика.* 2014. Т. 10. № 1. С. 17-23.

муниципальных образований, возможностью создания в них территорий опережающего социально-экономического развития, оказанием им федеральной финансовой поддержки.

В ходе анализа законодательства о моногородах, а также бюджетного законодательства в части выделения средств моногородам, определено, что финансово-правовой статус моногорода начинается с момента включения в перечень конкретного муниципального образования и прекращается в момент исключения его из перечня. По времени финансово-правовой статус не обозначен.

Необходимость поддержки моногородов выражается в выделении из федерального бюджета денежных средств на социально-экономическое развитие монопрофильных муниципальных образований. Существующая система финансовой поддержки моногородов, в том числе через Фонд развития моногородов, имеет ряд существенных недостатков, устранение которых позволит более эффективно тратить бюджетные средства, тем самым повысить эффективность развития моногородов в целом. В связи с этим решение об упразднении Фонда развития моногородов и передачи части его полномочий ВЭБ.РФ, а также федеральным органам исполнительной власти обосновано как верное. В то же время подчеркивается необходимость пересмотра списка моногородов, чтобы сократить бюджетные расходы в тех случаях, когда в них нет необходимости. С другой стороны, обращается внимание на необходимость при принятии решения об утрате муниципального образования статуса моногорода установления переходного периода, в течение которого бывшим моногородам предусматриваются меры поддержки.

В ходе анализа действующего законодательства и научной литературы было определено, что создание ТОСЭР в моногороде влечет изменения в финансово-правовом статусе муниципального образования, обусловленные принятием на себя нового статуса, возможностью передачи части своих полномочий иным лицам (управляющей компании), а также принятием на

себя обязательств по осуществлению финансовой поддержки проектов ТОСЭР. Определены дата начала и окончания финансово-правового статуса моногорода-ТОСЭР, который носит ограниченный по времени характер, обусловленный временем, на который создается ТОСЭР (10 лет).

В связи с тем, что в соглашениях о создании ТОСЭР могут быть закреплены условия по взятию муниципальными образованиями на себя финансовых обязательств в отношении ТОСЭР, а также иных условий, которые влекут финансово-правовые последствия для муниципалитетов, в работе обосновывается необходимость выделения на сайте Минэкономразвития РФ специального раздела о создании и деятельности ТОСЭР, в котором по каждому из них будут размещаться все документы, включая соглашения, изменения к соглашениям, документы о финансовом обеспечении, деятельности резидентов, предоставляемых им льготах, а также все отчеты, связанные с деятельностью ТОСЭР, в т. ч. отчеты управляющих компаний.

Предлагается установить в НК РФ налоговую льготу по земельному налогу для резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, дополнив пункт первый статьи 395 НК РФ соответствующей нормой.

6.2. Особенности реализации финансово-правового статуса ЗАТО

Одним из муниципальных образований с особым правовым статусом следует назвать ЗАТО – закрытое административно-территориальное образование – особенности функционирования которого обусловлены особыми задачами по обеспечению безопасности и обороны страны, что требует установления определенных режимов¹.

Особый правовой статус ЗАТО обуславливает и особенности его финансово-правового положения. Вместе с тем данные субъекты мало

¹ Более подробно о финансово-правовом статусе ЗАТО см.: Миронова С.М. Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16-25.

исследуются в рамках финансово-правовой науки. Как правило, в рамках общих исследований можно встретить лишь упоминание об отдельных особенностях деятельности ЗАТО в рамках финансово-правовых отношений. В диссертации Г.А. Барамидзе исследуются особенности налоговых и бюджетных правоотношений с участием Росатома и ЗАТО, находящихся в его подчинении¹. Отдельные вопросы финансового обеспечения ЗАТО затрагивают в своих работах А.А. Новиков², Д.Ю. Байдаров³, а также в диссертации А.В. Ильина⁴. Наиболее полным исследованием вопроса занималась О.М. Дурманова, которая в своей диссертации рассмотрела как основы финансово-правового статуса ЗАТО, так и особенности бюджетных и налоговых правоотношений с их участием⁵. В то же время меняющееся законодательство, предоставление ЗАТО возможности создавать территории опережающего социально-экономического развития обуславливают необходимость продолжения исследования финансово-правового статуса данных муниципальных образований.

Финансово-правовой статус ЗАТО обусловлен его общим правовым статусом, закрепленным законом о ЗАТО⁶. При этом ЗАТО может быть создано только в форме городского округа, что также будет предопределять особенности финансово-правовых отношений, связанных бюджетными полномочиями городских округов, а также иными особенностями финансовых правоотношений, присущих именно городским округам.

¹ См.: *Барамидзе Г.А.* Финансово-правовое регулирование деятельности государственной корпорации «Росатом»: дис... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 129-133.

² См.: *Новиков А.А.* Конституционно-правовые аспекты становления и развития муниципальных образований закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 26 с.

³ *Байдаров Д.Ю.* Эволюция межбюджетных отношений с участием закрытых административно-территориальных образований // *Административное право и процесс.* 2014. № 12. С. 47-49.

⁴ *Ильин А.В.* Расходы бюджета в конституционном государстве: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. С. 142-145.

⁵ *Дурманова О.М.* Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. 175 с.

⁶ Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (с изм. и доп. от 24.02.2021 № 20-ФЗ) «О закрытом административно-территориальном образовании» // *Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1992. № 33, ст. 1915; *СЗ РФ.* 2021. № 9, ст. 1467.

На момент принятия закона РФ о ЗАТО в 1992 г. такой статус получили 34 поселения. Впоследствии количество закрытых территорий менялось: сначала возросло до 42, а по состоянию на 1 января 2021 г. в связи с упразднением ряда территорий в России насчитывается всего 38 ЗАТО¹. Перечень таких территорий утверждается постановлением Правительства РФ².

Первоначально с принятием закона о ЗАТО 1992 г. такие муниципальные образования получили особый финансово-правовой статус, определяемый статьей 5 закона. ЗАТО получили широкие полномочия по формированию бюджета, отличные от иных муниципальных образований:

- 1) возможность зачисления в бюджет ЗАТО всех налогов и иных поступлений с территории муниципалитета;
- 2) покрытие дефицита бюджета за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- 3) обязательный учет установленной для данного образования бюджетной обеспеченности населения;
- 4) возможность сохранения в бюджете ЗАТО средств, оставшихся в распоряжении муниципального образования в виде экономии в расходов или перевыполнения доходов;
- 5) направление части средств от строительства объектов на социально-экономическое развитие территории;
- 6) предусмотрены дополнительные отчисления во внебюджетные фонды ЗАТО, направляемые на программы в области экологии и охраны здоровья населения.

До 1 января 2006 г. действовало постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 15 июня 1993 г. № 555 «О порядке формирования бюджета закрытого административно-территориального

¹ Последними в 2019 году были упразднены ЗАТО Шиханы и ЗАТО Михайловский Саратовской области в связи с упразднением муниципальных образований.

² Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 (с изм. и доп. от 16.02.2021 № 200) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» // СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 3019; СЗ РФ. 2021. № 8 (ч. II), ст. 1367.

образования». В данном постановлении большая роль по координации работы по составлению проектов бюджетов ЗАТО отводилась Министерству финансов РФ. Кроме того, были установлены особенности бюджетного процесса в зависимости от ведомственной подчиненности ЗАТО (для ЗАТО, в пределах которых расположены предприятия Министерства Российской Федерации по атомной энергии, и ЗАТО, в пределах которых расположены объекты Министерства обороны РФ и (или) других министерств и ведомств РФ).

Впоследствии особый статус ЗАТО был подтвержден БК РФ, в первоначальной редакции которого содержалась статья 142, определяющая порядок формирования бюджета ЗАТО, а именно зачисление в доходы бюджета ЗАТО поступлений от всех налогов. На протяжении нескольких лет (2000–2002 гг.) действие данной нормы приостанавливалось. Помимо зачисления всех налогов в бюджет ЗАТО также было предусмотрено, что исполнение бюджета осуществляется Федеральным казначейством РФ.

Как отмечается в литературе, органы местного самоуправления использовали предоставленные ими возможности для установления налоговых льгот, включая льготы по федеральным налогам, что стало привлекать на территорию ЗАТО налогоплательщиков из других регионов¹.

Принимая во внимание сложную контролируемость финансовых потоков, передаваемых ЗАТО, а также злоупотребления полномочиями в части установления налоговых льгот, федеральные органы власти со временем поменяли систему мер государственной поддержки ЗАТО, отказавшись от прямых выплат и заменив их на межбюджетные трансферты.

Период с 2000 по 2004 гг. можно назвать переходным периодом, когда часть бюджетных доходов для ЗАТО была уже отменена, но часть еще сохраняла свое действие, постепенно возрастает роль межбюджетных трансфертов. С принятием федерального закона № 131-ФЗ, изменениями в БК РФ с 1 января 2006 г. ЗАТО окончательно утратили свой особый

¹ Байдаров Д.Ю. Эволюция межбюджетных отношений с участием закрытых административно-территориальных образований // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 47-49 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

бюджетно-правовой статус и полностью перешли на финансовую поддержку за счет межбюджетных трансфертов.

В этот период произошло существенно падение доходов отдельных ЗАТО. Например, с 1 января 2006 г. доходы местного бюджета ЗАТО Заречный снизились более чем в 3,5 раза по сравнению с 2005 г. (при этом собственные доходы составили 562 052,0 тыс. рублей (38,5%) и безвозмездные поступления – 898 071,0 тыс. рублей (61,5%)¹.

В целом, по данным Минфина России, на 1 января 2007 г. общий объем доходов бюджетов ЗАТО на 2006 г. составил 31,9 млрд руб., что ниже уровня 2005 г. на 2,6 млрд (7,5%)².

Несмотря на то что самостоятельность ЗАТО в решении финансовых вопросов была сильно урезана, в настоящее время законом о ЗАТО установлены определенные особенности бюджетных правоотношений с их участием, обусловленных специальным статусом. Статья 5 закона определяет некоторые особенности бюджетного процесса таких территорий. Следует выделить два основных момента. Во-первых, предоставление дополнительных гарантий из федерального бюджета по расходам, связанным с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО. Порядок компенсации таких расходов устанавливается Правительством РФ, а указанные средства не учитываются при расчете иных межбюджетных трансфертов. Во-вторых, важным моментом следует назвать передачу органам федерального казначейства кассового обслуживания исполнения

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверки целевого и эффективного использования государственных средств, предусмотренных в бюджете закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), и средств федерального бюджета, направленных в виде финансовой помощи закрытому административно-территориальному образованию Заречный Пензенской области, и целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты №3 (Март) 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/562/3-2007.pdf> (дата обращения 21.08.2018).

² Пронина Л. О проблемах ЗАТО и современных направлениях их решения // журнал «Бюджет» январь-февраль 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/29255.php> (дата обращения 17.08.2019).

бюджета ЗАТО, которое в 2021 г. было заменено на казначейское обслуживание.

П. 2 ст. 5.1. закона о ЗАТО предусматривает, что межбюджетные трансферты передаются бюджетам ЗАТО из федерального бюджета, из чего отдельные исследователи делают вывод о том, такое положение является исключением из общего правила об иерархичности бюджетной системы РФ, раскрывающегося в предоставлении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета субъектам РФ, а не муниципальным образованиям напрямую¹.

В то же время действующие в настоящий момент правила компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов ЗАТО, связанных с особым режимом безопасного функционирования², устанавливают, что компенсация предоставляется в форме дотаций из федерального бюджета, передаваемых бюджетам субъектов РФ для предоставления дотаций бюджетам ЗАТО³. Таким образом, для ЗАТО фактически действует общий порядок предоставления межбюджетных трансфертов через региональный уровень, т. е. принцип иерархичности бюджетной системы соблюдается⁴.

Компенсация осуществляется в связи с особыми режимами безопасного функционирования ЗАТО, потерей доходов в связи с ограничением права ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым

¹ См.: Региональное финансовое право: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. М.: Юстицинформ, 2017. 316 с. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 18.04.2005 № 232 (с изм. и доп. от 23.12.2020 № 2240) «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования» // СЗ РФ. 2005. № 17, ст. 1565; СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I), ст. 105.

³ До марта 2018 года вместо дотаций было предусмотрено выделение межбюджетных трансфертов без конкретизации их формы.

⁴ А.В. Ильин указывает на исключительную роль субъектов РФ в процессе передачи межбюджетных трансфертов. См.: Ильин, А.В. Расходы бюджета в конституционном государстве: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2016. С. 144.

имуществом, а также с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры.

В связи с рядом проблем предоставления дотаций ЗАТО¹ в 2019–2020 гг. были внесены изменения в Правила компенсации дополнительных расходов и уточнен ряд положений о предоставлении ЗАТО межбюджетных трансфертов:

– уточнение мер ответственности в виде сокращения объема дотаций в случае нарушения ЗАТО обязательств, а также уточнения методики расчета размера дотации;

– установление ограничения по увеличению или уменьшению размера на дотации не более чем на 5%;

– установление мер дисциплинарной ответственности для должностных лиц органов местного самоуправления ЗАТО за нарушение ЗАТО предусмотренных нормативными правовыми актами обязательств.

Анализ бюджетов закрытых административно-территориальных образований² позволяет сделать два основных вывода. Среди налоговых доходов традиционно одним из самых собираемых является НДФЛ, хотя в некоторых ЗАТО он уступает место земельному налогу. Напротив, в отдельных ЗАТО земельный налог практически не является источником пополнения местного бюджета. Данный факт объясняется ведомственным подчинением ЗАТО: если ЗАТО находится в подчинении Министерства обороны РФ, как правило, земли изымаются из оборота для нужд обороны страны в соответствии со ст. 93 Земельного кодекса РФ. Изъятие земельных участков из оборота на территории ЗАТО сокращает доходные источники местных бюджетов в виде земельного налога, что должно быть

¹ См., например: Предложения Счетной палаты Российской Федерации от 10 апреля 2019 г. № 02-1061/13-01 о необходимости совершенствования действующего законодательства Российской Федерации в сфере предоставления дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований. См.: Пояснительная записка к Проекту Постановления Правительства РФ «О внесении изменения в пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1080» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Миронова С.М.* Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16-25.

компенсировано за счет отчислений от других налогов или неналоговых платежей. Незначительными в доходах бюджетов ЗАТО, находящихся в ведении Минобороны РФ, остаются и налоги от предпринимательской деятельности (ЕНВД, УСН, патентная система налогообложения), в отличие от ЗАТО, находящихся в ведении Росатома и Роскосмоса, что также обусловлено большей закрытостью территории в целях обороны.

Вторым важным моментом является высокая доля безвозмездных поступлений в ЗАТО, которая продолжает оставаться на уровне более 50% от всех доходов бюджета.

Большая финансовая поддержка ЗАТО из федерального бюджета делает муниципальные образования зависимыми от тех средств, которые они получают в форме межбюджетных трансфертов. При этом лишение статуса ЗАТО грозит муниципалитетам потерей этих выплат, поскольку большая их часть идет именно на компенсацию, связанную с их особым статусом по обеспечению безопасности и обороны страны. Процесс «открытия» закрытых городов неизбежен, поскольку некоторые из них утрачивают те задачи, которые перед ними ставились, идет преобразование экономических процессов, перепрофилирование производства и пр. В 2018 г. было объявлено об утрате статуса ЗАТО таких территорий, как Северск, Зеленогорск, Новоуральск, Заречный, с. Звездное и с. Локомотивное¹. Цель инициативы правительства открыть эти города связана с оптимизацией расходов федерального бюджета, поскольку это может сократить размер межбюджетных трансфертов, направляемых в ЗАТО. Эти предложения вызвали отрицательную реакцию властей и жителей закрытых территорий, поскольку потеря статуса ЗАТО влечет и потерю бюджетных средств. Например, было объявлено, что ЗАТО Северск потеряет в этом случае 900 млн рублей².

¹ Перспективы открытия ЗАТО в России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zato-gorod.ru/news/perspektivy-otkrytiya-zato-v-rossii/> (дата обращения 22.08.2018).

² Там же.

Единственным выходом из сложившейся ситуации является финансовая поддержка муниципального образования после утраты им статуса ЗАТО в размере, необходимом для покрытия тех расходов, которые осуществлялись ранее. Так, при упразднении ЗАТО Шиханы закреплена необходимость выделения Саратовской области межбюджетных трансфертов в размере 33 207 тыс. рублей в 2019 г., 30 585 тыс. рублей – в 2020 г., которые должны быть направлены на сбалансированность бюджета г. Шиханы после лишения им статуса ЗАТО¹. Будет ли этих денег достаточно для покрытия расходов муниципального образования? Представляется необходимым в случае утраты ЗАТО своего статуса производить расчет необходимых средств и выделять из федерального бюджета межбюджетные трансферты в соответствующем размере.

В связи с ограничениями прав граждан, проживающих в ЗАТО, законом им предоставляются дополнительные меры государственной поддержки. Очевидно, что эти меры могут быть реализованы только при соответствующем финансовом обеспечении и закреплении бюджетных ассигнований на финансовый год на финансирование таких расходов.

Особый интерес представляет при этом такая мера государственной поддержки, как повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения, закрепленная п. 1 ст. 7 закона о ЗАТО.

Одной из дополнительных мер государственной поддержки для жителей ЗАТО является возможность получения ими социальных выплат для приобретения жилья за пределами ЗАТО в тех случаях, когда они собираются переезжать на новое место жительства (п. 2 ст. 7 закона о ЗАТО)². Статьей 7

¹ Указ Президента РФ от 17.07.2018 № 424 «Об упразднении закрытого административно-территориального образования - г. Шиханы Саратовской области» // СЗ РФ. 2018. № 30, ст. 4709.

² Нормы о праве граждан на такие меры государственной поддержки за счет средств федерального бюджета закрепляются и на подзаконном уровне. См.: Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 (с изм. и доп. от 02.03.2021 № 293) «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 5, ст. 739; СЗ РФ. 2021. № 10, ст. 1628.

закона подробно устанавливаются условия предоставления такой социальной выплаты¹. Социальная выплата осуществляется за счет средств федерального бюджета, в связи с чем в рамках финансового контроля проверяются суммы межбюджетных трансфертов, передаваемых в регионы и муниципальные образования. Например, проверка Счетной палаты РФ об эффективности расходования субвенций, предоставленных в 2006 г. из федерального бюджета, показала, что у ЗАТО остаются неиспользованные субсидии, т.е. они не в полном объеме используют средства федерального бюджета².

Также Счетной Палатой РФ были выявлены нарушения при выплате компенсаций гражданам, переезжающим из ЗАТО³. Осуществление таких выплат становится и предметом многочисленных судебных споров и неоднократно становилось предметом жалоб в Конституционный Суд РФ⁴,

¹ Большая часть условий была введена Федеральным законом от 29.12.2014 № 454-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании», в статью 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и об обеспечении мер государственной поддержки в отношении отдельных категорий граждан».

² На 1 января 2006 года остатки неиспользованных субвенций на развитие социальной и инженерной инфраструктуры оставили 496262,8 тыс. рублей и на переселение граждан - 68452,0 тыс. рублей, на 1 января 2007 года остатки возросли в 2,1 раза и составили 1039811,2 тыс. рублей, на переселение граждан - в 2,5 раза (170537,6 тыс. рублей). См.: Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования субвенций, предоставленных в 2006 году из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований на переселение граждан и развитие социальной и инженерной инфраструктуры закрытых административно-территориальных образований» [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/584/16007/?sphrase_id=8628540 (дата обращения 21.08.2018).

³ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и проверка целевого и эффективного использования государственных средств, предусмотренных в бюджете закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) Фокино Приморского края, и средств федерального бюджета, направленных в виде финансовой помощи закрытому административно-территориальному образованию Фокино Приморского края» // Бюллетень Счетной палаты №3 (Март) 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/562/3-2007.pdf> (дата обращения 21.08.2018).

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 26.05.2016 № 1043-О; Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2014 № 1686-О; Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2013 № 995-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 24.01.2013 № 21-О;

однако предметом рассмотрения последнего по существу так ни разу и не стали.

Судебные акты, связанные с вопросами предоставления социальных выплат на переселение из ЗАТО, можно разделить на три группы: 1) нарушения со стороны органов местного самоуправления в части использования межбюджетных трансфертов; 2) споры с гражданами в части предоставления им социальных выплат или отказе в их предоставлении; 3) уголовные дела, связанные с неправомерным выделением из бюджета социальных выплат.

По первой категории дел в практике встречаются случаи нецелевого и неэффективного использования средств, выделенных в виде межбюджетного трансферта на переселение граждан по новому месту жительства.

Так, Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Мурманской области в результате проведенной проверки исполнения бюджета ЗАТО город Снежногорск за 2004 г. было установлено неправомерное использование средств, полученных в виде субвенций на отселение граждан¹.

В другом случае также была проведена проверка Территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Камчатском крае по поводу использования средств, предоставленных из федерального бюджета в виде субвенций на переселение граждан, утративших производственную и служебную связь с ЗАТО г. Вилючинска, в администрации Вилючинского городского округа за 2000, 2001, 2003 гг.². В практике можно встретить и другие подобные примеры³.

Определение Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 № 1262-О-О [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.12.2006 по делу № А42-11062/2005 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление ФАС Дальневосточного округа от 29.07.2011 № Ф03-3120/2011 по делу № А24-3857/2010 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См., например: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.05.2016 № Ф07-2789/2016 по делу № А42-4928/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Следует отметить, что судебные споры касались выполнения

Участниками второй категории споров становятся граждане, которые имеют право на получение социальной выплаты. Такие споры, например, касаются:

– взыскания из муниципального бюджета городского округа ЗАТО Светлый Саратовской области денежной суммы, равной стоимости квартиры в г. Москве¹;

– о признании недействительным пункта договора переселения из ЗАТО Светлый Саратовской области, в соответствии с пунктом 2.2.4 которого О.В. обязан был произвести доплату за разницу между фактически получаемой площадью и площадью, положенной по социальной норме²;

– о включении в списки получателей государственного жилищного сертификата³ или признании незаконным решения уполномоченного органа об исключении из участия в подпрограмме по обеспечению жильем⁴.

По отдельным вопросам, предусмотренным п. 3 ст. 1 закона о ЗАТО, муниципальные образования находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Решения по этим вопросам принимаются указанными органами власти, а органы местного самоуправления обязаны в предусмотренных случаях согласовывать свои действия и решения с органами государственной власти. Следует отметить, что на практике к таким субъектам относятся не только федеральные органы государственной власти, речь идет в первую очередь о Министерстве обороны РФ, но и государственные корпорации Росатом и Роскосмос, которым эти функции

муниципалитетами Постановления Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 23 «Об обеспечении жильем граждан, переезжающих из закрытых административно-территориальных образований на новое место жительства, или выплате компенсаций этим гражданам», которое в настоящее время утратило силу. В настоящее время подобные расходы уже не являются предметом рассмотрения арбитражных судов.

¹ Апелляционное определение Саратовского областного суда от 23.04.2014 № 33-2488 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Апелляционное определение Саратовского областного суда от 17.10.2012 по делу № 33-6059 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 11.07.2017 № 33-11999/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Апелляционное определение Мурманского областного суда от 05.07.2017 № 33-1780/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

перешли с момента упразднения Федерального агентства по атомной энергии (в 2008 г.) и Федерального космического агентства (в 2016 г.) соответственно. Данные положения установлены как законом о ЗАТО (п. 6 и 7 ст. 1), так и федеральными законами о Росатоме¹ и Роскосмосе². В связи принятием закона о публично-правовых компаниях ГК РФ был дополнен нормой о возможности создания юридического лица в форме государственной корпорации как некоммерческой организации³. Закон наделяет их широкими публичными функциями⁴. В отдельных случаях Росатом и Роскосмос фактически заменяют собой органы государственной власти⁵, а «возложение на них решения первоочередных социальных и экономических задач требует эффективного управления вверенным государственным имуществом»⁶.

Следует согласиться с А.В. Винницким, «специфика правового статуса рассматриваемых организаций приводит к необходимости применения императивного метода регулирования отношений, связанных с их функционированием». Это предполагает введение публично-правового механизма взаимодействия как с частными лицами (на основе

¹ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (с изм. и доп. от 07.04.2020 № 115-ФЗ) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ. 2007. № 49, ст. 6078; СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. I), ст. 2238.

² Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (с изм. и доп. от 20.07.2020 № 234-ФЗ) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4341; СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4760.

³ Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 435) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I), ст. 4169; СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I), ст. 8581.

⁴ Е.Г. Беликов указывает, что Росатом выполняет такие функции как проведение государственной политики, нормотворческая и распорядительная. См.: *Беликов Е.Г. Становление Российской Федерации как социального государства*; под ред. Е.В. Покачаловой. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 133.

⁵ В Апелляционном определении Пензенского областного суда от 22.01.2013 по делу № 33-143/2013 указано, что «Государственная корпорация обладает частью тех полномочий, которые обычно принадлежат органам исполнительной власти...» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: *Беликов Е.Г. Становление Российской Федерации как социального государства*; под ред. Е.В. Покачаловой. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 133.

административных регламентов или иных аналогичных документов), так и с органами государственной власти и местного самоуправления»¹.

В связи с тем, что ЗАТО по определенному кругу вопросов находится в ведении органов государственной власти или государственной корпорации, последние могут оказывать финансовое влияние на ЗАТО и его поддержку.

В литературе отмечается распространение практики заключения Росатомом соглашений с региональными властями, которые предусматривают дополнительные отчисления в целях развития ЗАТО².

Такие соглашения заключаются Росатомом с субъектами РФ, на территории которых находятся ЗАТО. В рамках таких соглашений предусматриваются различные формы сотрудничества, которые способствуют увеличению финансовой поддержки региона и ЗАТО, а также через различные инвестиционные проекты повышают налоговый потенциал территорий.

Например, в Томской области, результатом подписанного с Росатомом в 2012 г. соглашения стало создание Фонда развития малого и среднего предпринимательства ЗАТО Северск. Деятельность фонда финансируется как частными энергетическими компаниями, так и за счет регионального бюджета и бюджета ЗАТО, и направлена на открытие новых проектов, в результате которых создано более 100 рабочих мест³. Заключенное в 2011 г. соглашение между Свердловской областью и Росатомом позволило привлечь

¹ Винницкий А.В. О судьбе госкорпораций и других публичных юридических лиц в контексте совершенствования гражданского законодательства // Право и политика. 2011. № 3. С. 367-374.

² См.: Барамидзе Г.А. Финансово-правовое регулирование деятельности государственной корпорации «Росатом»: дис... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 130.

³ В Законодательной думе Томской области обсудили выполнение соглашений между Росатомом и регионом [Электронный ресурс]. URL: http://www.rosatom.ru/journalist/news/v-zakonodatelnoy-dume-tomskoy-oblasti-obsudili-vypolnenie-soglasheniy-mezhdu-rosatomom-i-regionom-207/?sphrase_id=422226 (дата обращения 22.08.2020).

дополнительные средства в бюджеты ЗАТО Заречный, Лесной и Новоуральск¹.

14 сентября 2016 г. соглашение подписано между Росатомом и Тверской областью, в соответствии с которым дополнительные налоговые отчисления от деятельности атомной отрасли будут направляться регионам, где работают АЭС. В 2017 г. эта сумма составила порядка 300 млн рублей².

Такие соглашения могут заключаться не только с субъектами РФ, но и с муниципалитетами напрямую³. Также Росатом подписывает соглашения и о развитии территорий, которые напрямую не отнесены к ЗАТО, но имеют некоторые признаки закрытых территорий, например Сосновый Бор Ленинградской области. Подписанное в 2016 г. соглашение между Росатомом и Ленинградской областью направлено на развитие инвестиционных проектов, что также позволит увеличить налоговые поступления в бюджет. Например, «по итогам 2015 г. дополнительные налоговые платежи в регионы присутствия концерна «Росэнергоатом» составили более 11,7 млрд руб., из них на мероприятия муниципальных образований направлено 1,26 млрд руб. (в 2014 году – 1,22 млрд руб.)»⁴.

Г.А. Барамидзе определяет данные соглашения как публичные нормативные договора в финансовом праве, выделяя их основные признаки,

¹ Сергей Кириенко поблагодарил Евгения Куйвашева за образцовое исполнение регионом соглашения с Росатомом [Электронный ресурс]. URL: http://www.rosatom.ru/journalist/smi-about-industry/sergey-kirienko-poblagodaril-evgeniya-kuyvasheva-za-obraztsovoe-ispolnenie-regionom-soglasheniya-s-r/?sphrase_id=422226 (дата обращения 22.08.2020).

² Тверь выделит 300 млн рублей для развития муниципалитета с КАЭС [Электронный ресурс]. URL: <http://nsn.fm/hots/tver-vydelit-300-mln-rublej-dlya-razvitiya-munitsipaliteta-s-kaes.php> (дата обращения 22.08.2020).

³ См.: Руководство Калининской АЭС и Удомельского городского округа продлили соглашение о сотрудничестве в области развития территории [Электронный ресурс]. URL: http://www.rosatom.ru/journalist/news/rukovodstvo-kalininskoy-aes-i-udomelskogo-gorodskogo-okruga-prodlili-soglashenie-o-sotrudnichestve-v/?sphrase_id=422226 (дата обращения 22.08.2020.)

⁴ Ленинградская АЭС: между Росатомом и правительством Ленинградской области подписано соглашение о сотрудничестве [Электронный ресурс]. URL: http://www.rosatom.ru/journalist/news/leningradskaya-aes-mezhdu-rosatomom-i-pravitelstvom-leningradskoy-oblasti-podpisano-soglashenie-o-so/?sphrase_id=422226 (дата обращения 22.08.2020).

в том числе направленность на реализацию публичного интереса – социально-экономическое развитие соответствующих территорий¹. Одним из подтверждений этому является тот факт, что соглашения не просто носят рамочный характер, опосредованно влияя на бюджетные поступления путем создания новых производств и рабочих мест. Росатом может оказывать непосредственное влияние на принятие решений органами государственной власти и органами местного самоуправления в части распределения бюджетных средств на те или иные проекты. Так, в соответствии с заключенным между Росатомом и Ульяновской областью соглашением часть средств областного бюджета от полученного налога на прибыль должна быть направлена на развитие инфраструктуры г. Димитровграда. При этом перечень мероприятий по развитию инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры города Димитровграда согласовывался с Росатомом².

В отношении Роскосмоса, напротив, отмечается недостаточно конструктивный характер взаимодействия органов местного самоуправления ЗАТО и Роскосмоса и необходимость совершенствования отдельных правовых вопросов³.

Одним из современных инструментов развития ЗАТО и улучшения экономического и финансового положения можно назвать территории опережающего социально-экономического развития, которые в соответствии с федеральным законом о ТОСЭР можно создавать в ЗАТО с 1 января 2016 г. В отличие от моногородов, в отношении которых действуют специальные правила создания ТОСЭР с рядом ограничений, ТОСЭР в ЗАТО создаются по общим правилам. На 1 января 2021 г. ТОСЭР созданы в 8 ЗАТО: в 2017 г. – в Сарове, в 2018 г. – в Железногорске, Заречном, Озерске, Снежинске, в 2019 г.

¹ См.: *Барамидзе Г.А.* Финансово-правовое регулирование деятельности государственной корпорации «Росатом»: дис... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 12.

² Материалы к заседанию Правительства Ульяновской области 20 мая 2013 года [Электронный ресурс]. URL: <https://ulpressa.ru/2013/05/18/materialyi-k-zasedaniyu-pravitelstva-ulyanovskoy-oblasti-20-maya-2013-goda/> (дата обращения 22.08.2020).

³ *Новиков А. А.* Конституционно-правовые аспекты становления и развития муниципальных образований закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 6.

– в Лесном, Новоуральске и Северске. За счет появления ТОСЭР в ЗАТО планируется создать 14,6 тыс. высокотехнологичных рабочих мест, объем инвестиций составит 86 млрд руб., объем уплаченных налогов (2018–2026 гг.) – 251,8 млрд руб.¹

Рассмотрим также особенности осуществления финансового контроля на территориях ЗАТО. В силу того что значительную часть местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из вышестоящих бюджетов, помимо муниципального финансового контроля большую роль будут играть и контрольно-счетные органы субъектов РФ, а также Счетная палата РФ, которые будут осуществлять контроль за выделяемыми ЗАТО бюджетными средствами.

Счетная палата РФ для реализации своей задачи по организации и осуществлению контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета может проводить проверки за расходованием средств федерального бюджета, выделенных ЗАТО, как в целом по отдельным направлениям межбюджетных трансфертов, так и по территориальному признаку, например, проверку конкретного ЗАТО. Анализ проверок Счетной палаты РФ показывает, что повсеместные проверки использования средств федерального бюджета ЗАТО проходили в 2006-2008 гг., в ходе проверок были выявлены различные нарушения, часть из которых была впоследствии устранена ЗАТО². После 2008 г. случаи проверки ЗАТО носят уже эпизодический характер. Так, неэффективные управленческие решения администрации Звездного Городка и низкая финансовая дисциплина привели к неисполнению принятых расходных обязательств местного бюджета в 2011 г. на 49,7%³.

¹ Годовой отчет Госкорпорации «Росатом» за 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rosatom.ru/upload/iblock/a46/a4658d6173cb7bd20d2c8aafa82d5cb2.pdf> (дата обращения 01.09.2020).

² См.: *Миринова С.М.* Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) // Финансовое право. 2020. № 2. С. 16-25.

³ Счетная палата проверила эффективность межбюджетных трансфертов в ЗАТО Московской области [Электронный ресурс]. URL:

В литературе можно встретить точку зрения, что «для ЗАТО необходимость в специальном контроле над формированием и исполнением бюджета проявляется сильнее, чем в других муниципальных образованиях, поскольку бюджеты ЗАТО являются дотационными и сильно зависят от средств, выделяемых из федерального бюджета»¹. В связи с этим предлагается законодательно закрепить обязательность создания контрольно-счетного органа в муниципальном образовании. С одной стороны, высокий объем межбюджетных трансфертов предполагает и пристальное внимание за расходованием средств ЗАТО со стороны Счетной палаты РФ и региональных контрольно-счетных органов. С другой стороны, ЗАТО имеет статус городского округа, таким образом, не целесообразно передавать полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля на уровень субъекта РФ.

При этом внутренний финансовый контроль, проводимый исполнительно-распорядительными органами, должен осуществляться на высоком уровне, чтобы избежать потери бюджета, в том числе и бюджетных средств, передаваемых из вышестоящих бюджетов.

По итогам исследования можно сделать следующие выводы.

Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований определяется их правовым статусом, связанным с особым режимом безопасного функционирования муниципального образования. Такой режим приводит к снижению возможности получения собственных доходов местных бюджетов и увеличению доли безвозмездных поступлений в силу ограничения прав ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом и дает ЗАТО право на компенсацию дополнительных расходов и потерь бюджетов из федерального бюджета.

http://www.ach.gov.ru/press_center/news/1346?sphrase_id=8628540 (дата обращения 20.08.2018).

¹ См.: Байдаров Д.Ю. Контрольно-счетный орган муниципального образования: особенности правового регулирования в закрытых административно-территориальных образованиях // Вестник Академии права и управления. 2012. № 27. С. 66.

Особенности финансово-правового статуса ЗАТО будут обусловлены его общим правовым статусом, закрепленным законом о ЗАТО, статусом городского округа, а также подчиненностью муниципального образования. Например, в ЗАТО, находящихся в подчинении Министерства обороны РФ, земельный налог не будет играть существенной роли в структуре доходов бюджета, поскольку земли изымаются для оборонных нужд.

Для тех ЗАТО, которые находятся в ведении государственных корпораций Росатом и Роскосмос, характерно влияние последних на формирование финансовых ресурсов и осуществление финансовой поддержки данных муниципальных образований, в том числе путем заключения соглашений с органами власти на развитие ЗАТО.

6.3. Особенности реализации финансово-правового статуса наукоградов

Особый интерес представляет рассмотрение финансово-правового статуса наукоградов как городов с особым научным потенциалом в связи с повышением внимания к развитию научных отраслей¹. Федеральный закон о местном самоуправлении устанавливает особенности организации местного самоуправления в наукоградах. В силу своего особого научного статуса наукограды имеют и особый финансово-правовой статус. В то же время в финансово-правовой литературе отсутствуют самостоятельные научные исследования, посвященные наукоградам, несмотря на то что развитию науки в последнее время уделяется особое внимание в государстве, а инновации активно финансируются государством². В связи с этим наукограды называются перспективной формой организации инновационной деятельности и развития науки³.

¹ Паспорт национального проекта «Наука», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Мошкова Д.М.* Финансово-правовое регулирование инновационной деятельности в сфере образования и науки // *Финансовое право.* 2017. № 1. С. 10.

³ *Глисин Ф.Ф., Разин В.Л., Хабарова Т.В.* Наукограды в современной экономике России // *Инновации.* 2011. С. 73.

Статья 1 федерального закона о наукоградах закрепляет следующее определение: «Наукоград Российской Федерации – муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом»¹. Закон также дает понятие «научно-производственный комплекс наукограда», поскольку это определение является необходимым для понимания сущности данного субъекта.

Наукограды, как населенные пункты с высоким научным потенциалом, концентрацией интеллектуальных ресурсов, создавались в СССР в середине двадцатого века, в период с 30-х до 70-х гг. Будучи муниципальными образованиями с необходимостью решения вопросов конкретной территории, данные поселения в силу концентрации в них научно-производственных комплексов решали общегосударственные задачи. Долгое время наукограды не имели специального статуса, установленного законом. В 90-е годы двадцатого века для наукоградов наступил сложный период, поставивший их на грань выживания. Например, глава рабочего поселка Кольцово Н.Г. Красников отмечал особые финансовые проблемы того периода, и только тесная связь муниципалитета и научного предприятия (из бюджета муниципального образования выделялись средства на поддержку ГНЦ «Вектор»), помогла выжить обоим в это непростое время².

Принятие в 1999 г. закона о наукоградах позволило данным муниципальным образованиям получить государственную поддержку, столь необходимую им для развития. Наделение наукоградов официальным статусом позволило им не только привлечь государственное финансирование, но дало толчок к собственному развитию муниципалитетов. Например, в Кольцово за первые 5 лет присвоения ему статуса наукограда

¹ Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ (с изм. и доп. от 20.04.2015 № 100-ФЗ) «О статусе наукограда Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 15, ст. 1750; СЗ РФ. 2015. № 17 (ч. IV), ст. 2475 (далее – Закон о наукоградах).

² См.: Красников Н.Г. Кольцово: наукоград как форма соединения науки и инновационной экономики. Власть. 2012. № 8. С. 32.

объем собранных налогов увеличился в 10 раз¹. На бездотационный бюджет перешли Обнинск и Дубна².

В теории права наукограда называют особыми территориальными единицами³. При этом преимущественно юридическая наука в основном проводит исследование правового статуса наукограда как особого типа муниципального образования⁴. Наукограда как специализированные муниципальные образования выделяются целевой функцией, а именно обслуживанием научно-производственной инфраструктуры⁵. Следует согласиться, что в наукоградах должен быть обеспечен баланс централизации, обусловленный федеральными интересами развития научного потенциала, и децентрализации, присущей любому местному самоуправлению⁶.

Таким образом, особенности правового статуса наукограда как муниципального образования оказывают влияние и на их финансово-правовой статус, который определяет общие черты его бюджетных, налоговых и других финансовых правоотношений, вытекающих из особенностей финансово-правового статуса городского округа, установленного бюджетным и налоговым законодательством РФ. В то же время особый статус наукограда, обусловленный его научными целями, предопределяет особенности его финансово-правового статуса, связанного с государственной поддержкой таких муниципальных образований. Особенность финансово-правового статуса наукограда заключается в сочетании элементов финансово-правового статуса наукограда как

¹ Там же. С. 33.

² Докучаев А.Ю. Законодательство о наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствованию // Российский юридический журнал. 2010. № 3 (72). С. 146.

³ Нарутто С.В. Особые территориальные единицы в структуре Российского государства // Lex russica. 2013. № 2. С. 143-154.

⁴ См.: Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма, Инфра-М, 2010. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Там же.

⁶ См.: Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. 2012. № 4. С. 13.

муниципального образования и элементов финансово-правового статуса наукограда как города с высоким научно-техническим потенциалом, с градообразующим научно-производственным комплексом. В свое время Счетная палата РФ даже выступала с предложением о расширении перечня вопросов местного значения городских округов, имеющих статус наукоградов, с учетом их государственного научного, научно-технического и инновационного потенциала¹. Но данное предложение не получило законодательного продолжения.

Впервые необходимость финансовой поддержки наукоградов была установлена указом Президента от 07.11.1997 № 1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий»²: Правительству РФ поручено «во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации определить порядок отнесения муниципальных образований к наукоградам, а также формы государственной поддержки наукоградов, направленной на... устойчивое *бездотационное*³ развитие наукоградов». Срок эксперимента был определен на 1997–2003 гг. В качестве первой территории для проведения эксперимента был определен город Обнинск Калужской области, которому первым был присвоен статус наукограда в 2000 г⁴. Было принято Временное положение о государственной поддержке наукоградов⁵. Как показала практика, именно «бездотационное развитие» наукоградов было одним из сложно реализуемых положений,

¹ Счетная палата проверила наукограды Московской области 25 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/2028?sphrase_id=95510 (дата обращения 16.07.2018).

² Указ Президента РФ от 07.11.1997 № 1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» // СЗ РФ. 1997. № 45, ст. 5167. В настоящее время утратил силу.

³ Выделено мной – С.М.

⁴ Указ Президента РФ от 06.05.2000 № 821 (с изм. и доп. от 20.04.2005 № 448) О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области» // СЗ РФ. 2000. № 19, ст. 2066; СЗ РФ. 2005. № 17, ст. 1524.

⁵ Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 79 (с изм. и доп. от 22.09.1999 № 1072) «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)» // СЗ РФ. 1998. № 5, ст. 618; СЗ РФ. 1999. № 40, ст. 4858.

обозначенных Президентом РФ. Как было отмечено в докладе «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития»¹, нестабильность бюджетного и налогового законодательства не способствовала выполнению этого условия – использованию «бездотационного развития в качестве критерия социально-экономического развития поселения». При этом такое развитие в целом (даже в стабильных условиях) не могло гарантировать эффективное использование научного потенциала территории. Названные в литературе «формирование адекватной системы управления социально-экономическим развитием наукограда и необходимое ресурсное обеспечение этого развития»² как обязательные условия перехода к бездотационному развитию наукоградов так и не были в полной мере достигнуты и др.

Еще одна особенность финансово-правового статуса наукограда обусловлена тем фактом, что такой статус присваивается на определенный период времени, в связи с чем финансово-правовой статус наукограда имеет ограниченный срок действия. В соответствии со ст. 3 федерального закона о наукоградах статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации на 15 лет. Этот срок может быть продлен еще на 15 лет.

Срок, на который наукограду присваивался статус, неоднократно менялся. Так, до 2004 г. статус присваивался Президентом РФ по представлению Правительства РФ на 25 лет с возможностью его дальнейшего продления. Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ в федеральный закон о наукоградах были внесены изменения, в соответствии с которыми закон перестал определять срок присвоения статуса наукограда, а предоставил это право Правительству РФ при решении вопроса о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, с возможностью его

¹ Доклад «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития» // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. №№ 7, 8, 9.

² Докучаев А.Ю. Стратегия оптимизации муниципального управления наукоградом // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 338. С. 116.

продления. С 1 января 2017 г. с принятием федерального закона от 20.04.2015 г. № 100-ФЗ законодатель вновь вернулся к определению срока присвоения статуса наукограда. На практике срок устанавливается как периодом – «на срок 5 лет», «на срок 15 лет», так и указанием на конкретную дату – «на срок до 31 декабря 2025 года».

В литературе подвергается критике установление срока для присвоения статуса наукограда, поскольку «назначение 25-летнего или 5-летнего периода пребывания соответствующего муниципального образования в статусе наукограда выпадает из общего правила бессрочного регулирования положения муниципального образования»¹, при этом слишком короткий срок делает затруднительным реализацию наукоградом стратегий развития, а также привлечение инвестиций, в связи с чем предлагается устанавливать такой статус бессрочно. Сокращение срока присвоения статуса наукоградом подверглось критике и со стороны Счетной палаты РФ, поскольку это не только приводит к ограничению реализации стратегии развития наукоградов, но и снижает «взаимную ответственность органов местного самоуправления и органов государственной власти РФ»². Экономистами предпринимаются попытки расчета вариантов перераспределения бюджетных средств, выделяемых наукоградом, с целью их более эффективного использования³, однако пока законодатель не учитывает данные предложения.

Истечение срока действия статуса наукограда влечет прекращение его финансово-правового статуса. Статус может быть прекращен и досрочно, если не достигнуты результаты по развитию наукограда, а также в том случае, когда требованиям закона не соответствуют показатели научно-производственного комплекса. Закон ограничивает возможность досрочного

¹ Докучаев А.Ю. Законодательство о наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствования // Российский юридический журнал. 2010. № 3 (72). С. 149.

² Счетная палата проверила наукограды Московской области 25 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/2028?sphrase_id=95510 (дата обращения 16.07.2018).

³ См., например: Тузкова Д.К. Формирование наукограда как базового элемента региональной инновационной системы: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2020. С. 16.

прекращения статуса наукограда, такое ходатайство может быть подано «не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения или сохранения статуса наукограда», тем самым наукограду дается возможность сначала реализовать свою стратегию социально-экономического развития.

Таким образом, можно определить начало и окончание финансово-правового статуса наукограда – с момента присвоения муниципальному образованию статуса наукограда до момента утраты им этого статуса (по истечении срока или досрочно).

По состоянию на 1 января 2021 г. в России действует 13 наукоградов: Троицк, Жуковский, Пущино, Протвино, Черноголовка, Дубна, Королев, Реутов, Фрязино, Бийск, Обнинск, Кольцово, Мичуринск¹.

В связи с тем, что начало действия статуса наукограда имеет существенное значение для его финансовой поддержки, важным представляется установление четкой даты присвоения или продления такого статуса. Указом Президента РФ (до 2004 г.) или постановлением Правительства РФ (в настоящее время). Начало статуса наукограда следует отчитывать от момента вступления в силу указа Президента РФ или Постановления Правительства РФ, который определяется истечением семи дней после дня первого официального опубликования².

Например, для наукограда Бийск такой статус должен начать действовать с 6 декабря 2005 г. (7 дней по истечении первого опубликования в Собрании Законодательства РФ). Вместе с тем пятилетний срок присвоения статуса наукограда должен был истечь 5 декабря 2010 г. А постановление Правительства РФ от 29.03.2011 г. № 216 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за г. Бийском»³ вступило в силу только 12 апреля 2011

¹ При этом 9 из них находятся в Московской области.

² Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1996. № 22, ст. 2663.

³ Постановление Правительства РФ от 29.03.2011 № 216 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за г. Бийском (Алтайский край)» // СЗ РФ. 2011. № 14, ст. 1941.

г. Таким образом, в период с декабря 2010 г. по апрель 2011 г. сохранялся неопределенный статус наукограда, ведь фактически нормативно в этот период статус наукограда отсутствовал. В связи с этим целесообразно при продлении статуса наукограда указывать точную дату, с которого статус наукограда подлежит сохранению. Так, при продлении статуса наукограду Протвино в постановлении было указано, что статус сохранен с 1 августа 2019 г.¹

Уже на первоначальном этапе – присвоения муниципальному образованию статуса наукограда имеет значение его финансовое состояние, поскольку одним из необходимых документов, который подается для присвоения статуса наукограда, является финансово-экономическое обоснование принимаемого решения, и описанием его возможных последствий, которое является неотъемлемой частью пояснительной записки с обоснованием целесообразности присвоения муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации². Таким образом, можно сделать вывод, что должное финансовое обоснование будет являться одним из критериев присвоения статуса наукограда. Кроме того, в случае положительного заключения Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям проект постановления Правительства РФ направляется вместе с представленными документами на согласование в Министерство финансов РФ. Согласование с Министерством финансов РФ является одним из условий присвоения муниципальному образованию статуса наукограда³.

¹ Постановление Правительства РФ от 05.07.2019 № 863 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Протвино (Московская область)» // СЗ РФ. 2019. № 28, ст. 3787.

² Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 № 681 (с изм. и доп. 17.12.2010 № 1045) «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» // СЗ РФ. 2004. № 48, ст. 4804; СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1), ст. 7104.

³ Приведенный порядок, утвержденный постановлением Правительства РФ, утратил силу с 1 января 2017 года, однако продолжают действовать Методические рекомендации по подготовке документов о присвоении муниципальному образованию статуса

Особенности финансово-правового статуса наукограда определены в ст. 8 федерального закона о наукоградах, которая устанавливает, что присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов¹. При этом эти межбюджетные трансферты не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Данная норма закона претерпела ряд изменений в процессе ее реализации. В первоначальной редакции федерального закона не были обозначены формы государственной поддержки, а лишь устанавливалось, что «государственная поддержка наукограда осуществляется в соответствии с программой развития муниципального образования как наукограда», а «присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием для разработки и утверждения в установленном порядке федеральной целевой программы развития наукограда». Как правило, такие программы принимались указом Президента РФ вместе с присвоением муниципальному образованию статуса наукограда.

В 2004 г. ст. 8 закона о наукоградах была изменена² и установлен конкретный вид межбюджетного трансферта, а именно – субвенций дополнительных расходов наукоградов. Порядок предоставления таких субвенций был установлен постановлением Правительства РФ № 682. Наряду с понятием субвенции дополнительных расходов наукоградов постановлением такие субвенции обозначались, как «субвенции из

наукограда Российской Федерации, утвержденные Минобрнауки России 31 июля 2006 года.

¹ Это обусловлено тем фактом, что «в Российской Федерации основным источником финансирования наукоемких отраслей остается федеральный бюджет». См.: Мошкова Д.М. Финансово-правовое регулирование инновационной деятельности в сфере образования и науки // Финансовое право. 2017. № 1. С. 10.

² Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ.

федерального бюджета для финансирования мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов (далее – мероприятия)»¹.

Такая форма межбюджетного трансферта соответствовала понятию субвенции, закрепленному ст. 6 БК РФ, действовавшего в редакции до 1 января 2008 г. В литературе обращалось внимание на смешение понятий «субвенция» и «субсидия», поскольку БК РФ в качестве отличия между ними устанавливал только долевое участие².

Изменение сущности субвенции, когда ее предоставление обусловлено выполнением государственных полномочий, наделенных органами местного самоуправления, предопределило и изменение вида межбюджетного трансферта, выделяемого из федерального бюджета наукоградам. Была скорректирована норма ст. 8 закона о наукоградах, а с 1 января 2008 г. начали действовать новые Правила предоставления межбюджетных трансфертов для осуществления мероприятий по развитию наукоградов³. Первоначально они предусматривали финансовую поддержку наукоградов в виде субсидий, но в январе 2009 г. субсидии были заменены на общую формулировку – межбюджетные трансферты, также были учтены и иные условия предоставления трансфертов. Введенный в ст. 130 БК РФ федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ пункт 7 предусматривает возможность предоставления бюджетам субъектов РФ в отдельных случаях, установленных законом, межбюджетных трансфертов для передачи муниципальным образованиям. Е.Ю. Грачева такие межбюджетные

¹ Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 № 682 «Об утверждении Порядка предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 48, ст. 4805. Утратил силу с 1 января 2008 года.

² См., например: *Андреева Е.М.* Субсидии и субвенции: сравнительный анализ понятийного аппарата. // *Хозяйство и право.* 2010. № 12. С.81.

³ Постановление Правительства РФ от 22.12.2007 № 917 (с изм. и доп. от 23.12.2015 № 1407) «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 53, ст. 6614; СЗ РФ. 2015. № 52 (ч. I), ст. 7629.

трансферты относит к иным межбюджетным трансфертам¹. Именно к таким трансфертам и следует отнести межбюджетные трансферты, выделяемые для развития наукоградов в тот период.

С 2008 по 2016 гг. установленные Правила предоставления межбюджетных трансфертов определяли ряд условий предоставления их наукоградам, в том числе было установлено, что размер трансферта зависел от общей численности постоянного населения наукоградов в целом и численности населения конкретного наукограда, которому выделялся межбюджетный трансферт. Появилось положение, что в случае отсутствия утвержденного перечня мероприятий трансферты не выделялись, а перераспределялись на другие нужды в рамках федерального бюджета.

Также правилами был установлен двойной финансовый контроль за расходованием средств межбюджетных трансфертов: местные администрации наукоградов должны были предоставлять отчеты, как в финансовые органы субъектов РФ, так и в Министерство финансов РФ и Министерство образования и науки РФ.

С 1 января 2017 г. вновь поменялись правила финансовой помощи наукоградам, что было обусловлено принятием федерального закона от 20.04.2015 № 100-ФЗ². Поменялись требования к присвоению статуса наукограда и, соответственно, к финансовой поддержке, выделяемой из федерального бюджета. Если до этого предоставление межбюджетных трансфертов не обуславливалось софинансированием из бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований, то введенное в действие с 1 января 2017 г. постановление Правительства РФ от 30.12.2016 г. № 1561³

¹ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.В. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009. С. 285.

² Федеральный закон от 20.04.2015 № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 2015. № 17 (ч. IV), ст. 2475.

³ Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1561 (с изм. и доп. от 01.10.2018 № 1168) «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления

перешло от иных межбюджетных трансфертов как мер государственной поддержки наукоградов к субсидиям, таким образом, установив обязательное долевое участие субъектов РФ в финансовой поддержке наукоградов¹.

Еще одним обязательным условием стало предоставление таких субсидий исключительно для осуществления мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда, предусмотренного п. 4 ст. 2.1. закона о наукоградах, а именно направленных на развитие научного потенциала муниципального образования. Были введены критерии оценки эффективности использования субъектом Российской Федерации предоставляемых субсидий. В отличие от прежних Правил постановление Правительства РФ № 1561 не устанавливало требований к муниципальным образованиям и органам местного самоуправления в части выполнения каких-либо действий для получения субсидии или отчета о расходовании средств. Такого рода положения устанавливались на уровне субъектов РФ, что согласовывается с позицией, высказываемой в литературе о том, что «компетенция России в отношении бюджетов муниципальных образований реализуется посредством юридической деятельности субъектов РФ»².

Таким образом, введение с 2017 г. правил выделения наукоградам субсидий исключительно на развитие научного потенциала наукограда следует признать оправданным, поскольку предоставление таких субсидий не лишает наукограды права претендовать и на иные межбюджетные

мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации и признанию утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 2 (ч. II), ст. 389; СЗ РФ. 2018. № 41, ст. 6260.

¹ Например, субсидии как форма межбюджетного трансферта предусмотрены в приложении 41 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». См.: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Поветкина Н.А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 10.

трансферты, которые могут быть направлены на общие вопросы местного значения.

В 2019 г. в связи с принятием государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»¹ вновь поменялись правила предоставления субсидий наукоградам². Правилами 2019 г. был определен перечень мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда, на проведение которых выделялись субсидии, а также правила проведения конкурсного отбора таких мероприятий; условия предоставления субсидий³.

Анализ региональных правовых актов показывает, что субъекты РФ по-разному подходили к вопросу установления условий по предоставлению субсидий наукоградам. Например, в Тамбовской области Порядок предоставления субсидии из бюджета Тамбовской области бюджету г. Мичуринску первоначально в качестве одного из условий предоставления субсидии устанавливал «наличие в бюджете г. Мичуринска бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств, на софинансирование которых предоставляется субсидия, в размере не менее 0,1% от суммы субсидии», впоследствии размер софинансирования не был установлен⁴.

¹ Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 377 (с изм. и доп. от 31.03.2021 № 518) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 15 (ч. III), ст. 1750; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2021. 15 апр.

² Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации закреплены приложением 6 государственной программы.

³ Обязательным условием предоставления субсидии является выделение самим субъектами РФ средств на финансирование наукоградов в этой программе.

⁴ Постановление администрации Тамбовской области от 24.09.2013 № 1057 (с изм. и доп. от 26.03.2021 № 198) «Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь» <http://www.tamlife.ru>, 2013. 25 сент.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. 1 апр.

В других субъектах РФ не предусмотрено обязательное софинансирование муниципального образования при государственной поддержке наукограда. Например, Порядок предоставления субсидии из краевого бюджета муниципальному образованию городу Бийску¹ такого условия для предоставления субсидии не содержит. При этом структура расходов бюджета города Бийска на 2018 год предусматривает расходы на «осуществление мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Бийска – наукограда Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса, а также сохранению и развитию инфраструктуры»², что можно считать выполнением условия по софинансированию.

Таким образом, региональные нормативно-правовые акты могут:

- 1) устанавливать минимальный размер софинансирования наукограда как условие предоставления субсидии;
- 2) устанавливать общее требование по софинансированию расходов без определения конкретного размера такого софинансирования;
- 3) не устанавливать требований по софинансированию наукоградам расходов на его развитие. Софинансирование таких расходов со стороны муниципальных образований как условие выделения им субсидий субъектами РФ устанавливается по усмотрению регионов.

Рассматривая в целом финансовую поддержку наукоградам, выделяемую из федерального бюджета за последние 16 лет (2005–2020 гг.), следует отметить, что эффективность межбюджетных трансфертов, выделяемых наукоградам, была не сильно высока, поскольку в основном выделяемые средства направлялись на поддержку вопросов местного

¹ Постановление Администрации Алтайского края от 13.10.2014 № 467 (с изм. и доп. от 08.02.2021 № 28) «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015-2020 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2014. 22 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. 9 фев.

² Решение Думы города Бийска от 22.12.2017 № 50 (с изм. и доп. от 30.10.2018 № 152) «О бюджете города на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

значения городского округа в целом¹, без учета научного потенциала муниципального образования. Об этом свидетельствуют как отчеты самих наукоградов², так и результаты проверок наукоградов Счетной палатой РФ³.

По итогам исследования можно сделать следующие выводы.

Особый статус наукограда, обусловленный его научными целями, предопределяет особенности его финансово-правового статуса, связанного с государственной поддержкой таких муниципальных образований. Особенность финансово-правового статуса наукограда заключается в сочетании элементов финансово-правового статуса наукограда как муниципального образования, и элементов финансово-правового статуса наукограда как города с высоким научно-техническим потенциалом, с градообразующим научно-производственным комплексом. Финансово-правовой статус наукограда имеет ограниченный срок действия, обусловленный сроком, на который муниципальное образование получает свой научный статус (с момента присвоения муниципальному образованию статуса наукограда до момента утраты им этого статуса (по истечении срока или досрочно).

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов. Форма межбюджетного трансферта неоднократно менялась (субвенция, субсидия, иной межбюджетный трансферт). Применяемая в настоящее время

¹ Родюков С.В. Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2011. №31. С. 21-26.

² См., например: Финансирование наукограда [Электронный ресурс]. URL: <http://zhukovskiy.ru/финансирование-наукограда/> (дата обращения 16.02.2021).

³ Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» // Бюллетень Счетной палаты №7 (Июль) 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/activities/bulleten/553/16289/?sphrase_id=95510 (дата обращения 16.07.2020).

форма финансовой поддержки в виде субсидии предполагает софинансирование не только из регионального, но и из местного бюджета.

В разные периоды выделяемые наукоградам средства предоставлялись без учета научного потенциала муниципального образования, в связи с чем следует признать целесообразным уточнение выделения субсидий наукоградам исключительно на развитие научного потенциала, что не лишает наукограды права претендовать и на иные межбюджетные трансферты, которые могут быть направлены на общие вопросы местного значения.

6.4. Финансово-правовые особенности решения вопросов межмуниципального сотрудничества, в том числе в рамках городских агломераций

Большое число муниципальных образований в условиях дефицитных местных бюджетов вынуждены искать способы финансовой поддержки и у вышестоящих органов власти, и используя различные формы сотрудничества. Одной из таких форм можно назвать взаимодействие муниципальных образований друг с другом, которое обеспечивает не только информационную поддержку, но и реализацию совместных проектов, направленных в том числе на решение вопросов местного значения, повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг, повышение эффективности расходования бюджетных средств.

На практике используются различные формы межмуниципального сотрудничества¹, что свидетельствует о потребности данной формы взаимодействия между муниципалитетами, соответственно, финансовая поддержка может сделать такое сотрудничество более эффективным. В экономической литературе отмечается положительное влияние межмуниципального сотрудничества и создания агломераций на

¹ *Петухов Р.В., Кабанова И.Е.* Проблемы правового регулирования межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Российской Федерации // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2017. С. 390.

эффективность на финансовую составляющую деятельности муниципальных образований¹.

Вопросам законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества в последнее время уделяется пристальное внимание со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления², в т. ч. в части финансового обеспечения взаимодействия между муниципальными образованиями.

Один из основных вопросов, который возникает в межмуниципальном сотрудничестве при необходимости совместного финансирования проектов, это правовая регламентация софинансирования, выделяемого несколькими муниципальными образованиями в рамках одного проекта. До августа 2019 г. БК РФ предусматривал отдельный вид субсидии – субсидии, перечисляемые из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера (ст. 142 БК РФ), полномочие по определению целей и порядка предоставления таких субсидий закреплялось за муниципальными районами.

Исключение таких субсидий из БК РФ было обусловлено объективными причинами, поскольку соответствующие нормы были еще ранее исключены из федерального закона № 131-ФЗ, что приводило к тому, что нормы бюджетного законодательства о финансировании межмуниципального сотрудничества фактически не применялись. В федеральный закон № 131-ФЗ был внесен ряд изменений, которые исключили положения о вопросах межмуниципального значения и предоставления на них субсидий из бюджетов поселений. Федеральным законом от 29.06.2015 № 187-ФЗ пункт 2 статьи 65 федерального закона №

¹ См.: *Левина В.В.* Финансовые аспекты межмуниципальной кооперации // *Финансы и кредит.* 2013. №2 (530). С. 13; *Данилова Т.Н., Данилов П.В.* Финансовые аспекты формирования агломераций // *Финансы и кредит.* 2011. № 19 (451) С. 46.

² 15 февраля 2019 года состоялся «круглый стол» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatuya/item/17960753/> (дата обращения 04.08.2019).

131-ФЗ (который устанавливал возможность перечисления поселениями межбюджетных субсидий муниципальному району на решение вопросов местного значения межмуниципального характера) был изложен полностью в новой редакции, не имеющей никакой связи с предыдущей, т. е. фактически возможность передачи поселениями межбюджетных субсидий муниципальным районам была упразднена.

Еще ранее федеральным законом от 23.06.2014 г. № 165-ФЗ был упразднен п. 4 ст. 53 федерального закона № 131-ФЗ, который предусматривал возможность осуществления расходов бюджетов муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12–14 и 16 ч. 1 ст. 15 федерального закона № 131-ФЗ за счет межбюджетных субсидий на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, предоставляемых из бюджетов поселений.

Субсидия на вопросы межмуниципального сотрудничества применялась в соответствии с особым порядком предоставления, что, по мнению Ю.А. Крохиной, «соответствовало принципу «обслуживания» поселений и тем самым повышало эффективность совместного использования бюджетных ресурсов территории»¹. Данная субсидия стоит особняком в ряду других межбюджетных субсидий, следует согласиться с Е.М. Андреевой, что она не отвечает признаку софинансирования расходов, который обычно является основным для выделения особенностей субсидии².

В то же время большая часть авторов вообще не рассматривают ее в своих исследованиях, упоминая только в качестве примера возможного вида межбюджетных субсидий на муниципальном уровне³.

¹ Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Ю.А. Крохина. М.: Издательство Юрайт, 2008. С. 556.

² Андреева Е. Субсидии и субвенции: сравнительный анализ понятийного аппарата // Хозяйство и право. 2010. № 12. С. 81-84.

³ См., например: Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

Иллюстрацией спорных вопросов по применению субсидий на вопросы межмуниципального сотрудничества является дело о взыскании межбюджетных субсидий с г. Кстова Кстовского муниципального района Нижегородской области. Было вынесено несколько судебных решений¹.

Департаментом финансов администрации Кстовского муниципального района Нижегородской области издан приказ № 9 от 16.06.2015 г. «О взыскании межбюджетных субсидий из бюджетов поселений в бюджет Кстовского муниципального района», согласно которому из бюджета городского поселения город Кстово приказано взыскать межбюджетную субсидию на решение вопросов местного значения межмуниципального характера за период с января по май 2015 г.

Как было отмечено в одном из решений, «при отсутствии норм ФЗ № 131-ФЗ, определяющих вопросы местного значения в качестве межмуниципальных, оспариваемый приказ департамента о взыскании межбюджетной субсидии противоречит закону... Возложение на городское поселение обязанности нести финансовые обязательства муниципального района и которые возникают только из решений, принятых только представительным органом муниципального района, нарушает не только установленный БК Российской Федерации в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принцип самостоятельности бюджетов (ст. 31), но и конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, в том числе в управлении

¹ См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 18.05.2016 № 9-АПГ16-8 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.04.2016 № 9-АПГ16-6 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 01.11.2016 по делу № 33-12088/2016 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 14.02.2017 по делу № 33-1684/2017 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Решение Нижегородского областного суда от 17.12.2015 по делу № 3а-387/2015 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета»¹.

Ситуация с взысканием муниципальным районом межбюджетных субсидий с поселения в соответствии со ст. 142.3 БК РФ вызывает ряд вопросов. Все ли поселения, входящие в состав муниципального района, должны предоставлять субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера или должен быть определен механизм выбора, какие из поселений будут предоставлять субсидии. Так, в описываемой ситуации не все поселения, входящие в состав Кстовского муниципального района, предоставляли такие субсидии. В приложении 4 «Распределение субсидий из бюджетов поселений, входящих в состав Кстовского муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в 2015 году» к решению Земского собрания от 23.12.2014 г. № 777 «О бюджете Кстовского муниципального района на 2015 год» предусмотрено предоставление субсидий только четырема поселениями – Афонинский с/с, Безводнинский с/с, Большеельнинский с/с, город Кстово. Тогда как всего на территории муниципального образования расположены 14 поселений².

Только город Кстово оспаривал положения правовых актов Кстовского муниципального района в части предоставления субсидии, в том числе и указывая причиной отсутствие в бюджете города Кстово субсидий, предоставляемых муниципальному району. В то же время в других поселениях такие положения в бюджете были закреплены. Например, решением Сельского совета Безводнинского сельсовета от 30.12.2014 г. № 137 «О бюджете Безводнинского сельсовета Кстовского района на 2015 год» утвержден объем межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджета Безводнинского сельсовета в бюджет Кстовского муниципального района на

¹ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 01.11.2016 по делу № 33-12088/2016 // [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² **Кстовский муниципальный район Нижегородской области** [Электронный ресурс]. URL: http://kstovo-adm.ru/about/rural_councils/ (дата обращения 01.08.2018).

2015 год в сумме 1 353,7 тыс. рублей, в том числе субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера в сумме 561,0 тыс. рублей.

Возникает вопрос: если были признаны недействующими ст. 69.1 Устава Кстовского муниципального района, а также положения решения Земского собрания от 23.12.2014 г. № 777 «О бюджете Кстовского муниципального района на 2015 год» о предоставлении субсидий, следует предположить, что и другими муниципальными образованиями субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера предоставляться не должны. В то же время информации о предоставлении таких субсидий или их возврате в открытом доступе отсутствует.

Другие формы финансового обеспечения межмуниципального сотрудничества даже не предусмотрены бюджетным законодательством, что также делает невозможным решение взаимных финансовых вопросов. Судебная практика это подтверждает. Так, Верховный Суд Республики Саха (Якутия) установил, что «строительство сквера в селе Верхневилуйск не относится к вопросам местного значения городского округа «город Якутск»... при наличии нерешенных проблем развития социальной инфраструктуры города сокращение финансирования муниципальной программы путем перечисления бюджетных средств на решение вопросов местного значения другого муниципального образования не отвечало интересам населения городского округа «город Якутск»... оспариваемые положения нормативного правового акта, фактически направленные на выделение средств местного бюджета городского округа «город Якутск» для строительства сквера в ином муниципальном образовании... не отвечают принципам самостоятельности бюджетов, соблюдения баланса частных и публичных интересов с учетом социально-экономического положения муниципального образования и возможности его бюджета, что приводит к нарушению в сфере бюджетного процесса, а именно нарушению принципа сбалансированности бюджетов, а также принципа эффективности

использования бюджетных средств»¹. В связи с этим отдельные положения решения Якутской городской Думы от 21 декабря 2016 г. «О бюджете городского округа «город Якутск»...» в части финансирования мероприятий в рамках межмуниципального сотрудничества были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими.

Установленные п. 4 статьи 8 федерального закона № 131-ФЗ формы межмуниципального сотрудничества, в т. ч. возможность заключения договоров и соглашений в целях объединения финансовых средств для решения вопросов местного значения, закрепляются в муниципальных правовых актах. Например, Положение о порядке участия Ханты-Мансийского района в организациях межмуниципального сотрудничества, утвержденное решением Думы Ханты-Мансийского района от 04.10.2007 г. № 189², одной из целей межмуниципального сотрудничества называет объединение финансовых средств и материальных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения (межмуниципальное экономическое сотрудничество). В связи с тем, что такое сотрудничество может затрагивать финансовые вопросы, положение содержит ряд норм, направленных на согласование вопросов, связанных с бюджетом. Межмуниципальные соглашения (договоры) могут содержать положения, требующие выделения средств из бюджета района. При этом для принятия решения о заключении межмуниципального соглашения (договора) главе района предоставляются такие документы, как: обоснование выделения средств из бюджета района для исполнения межмуниципального соглашения (договора) и расчеты объема средств местного бюджета, направляемых на исполнение обязательств Ханты-Мансийского района по межмуниципальному соглашению (договору): общий объем бюджетных средств, объем бюджетных средств на финансовый год, иной период,

¹ Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23.05.2017 по делу За-13/2017 ~ М-16/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Думы Ханты-Мансийского района от 04.10.2007 № 189 «О Положении о порядке участия Ханты-Мансийского района в организациях межмуниципального сотрудничества» // Наш район Ханты-Мансийский, 2007. 18 окт.

предусматриваемый договором. Межмуниципальное соглашение (договор), требующий выделения средств из местного бюджета, может быть заключен или введен в действие только в случае, если средства на эти цели предусмотрены в местном бюджете.

Таким образом, муниципальные правовые акты о межмуниципальном сотрудничестве устанавливают определенные требования к решению совместных финансовых вопросов и отражению расходов на совместные проекты в местных бюджетах. Но правовая природа таких соглашений в целом не ясна. Например, С.Г. Еремин, исследуя место договоров и соглашений в системе источников финансового права, не упоминает в качестве возможных примеров каких-либо соглашений, заключаемых муниципальными образованиями¹. Большая часть соглашений о межмуниципальном сотрудничестве, которые заключаются между муниципальными образованиями, носит рамочный характер и не содержит каких-либо положений относительно решения финансовых вопросов. В тех случаях, когда такие положения устанавливаются, они, как правило, тоже являются рамочными. Так, Соглашение о межмуниципальном сотрудничестве и взаимодействии от 28 сентября 2011 г., заключенное между Алексеевским муниципальным районом Волгоградской области и Среднеахтубинским муниципальным районом Волгоградской области², в статье 10 устанавливает, что «Стороны самостоятельно финансируют деятельность и участие своих представителей в совместных проектах и мероприятиях».

В описываемой выше ситуации с финансированием из бюджета города Якутска строительства сквера в селе Верхневиллюйск суд не принял ссылку на соглашение между указанными муниципальными образованиями, указав, что строительство сквера в селе Верхневиллюйск относится к вопросам

¹ См.: Еремин С.Г. Договор в финансовом праве (монография). М.: Издатель И.В. Балабанов, 2008.

² Совет муниципальных образований Волгоградской области [Электронный ресурс]. URL: http://smo-volgograd.ru/index/mezhmunicipalnoe_sotrudnichestvo/0-87 (дата обращения 12.01.2020).

местного значения городского округа «город Якутск», не представлено доказательств того, что данное мероприятие, отнесенное соответствующим соглашением к межмуниципальному сотрудничеству в сфере архитектуры и строительства, предназначено для непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования городского округа «город Якутск»¹. Из этого следует, что в тех случаях, когда межмуниципальные соглашения содержат какие-либо вопросы, на решение которых потребуется выделение средств из местного бюджета, обоснование такого финансирования должно быть как можно более полным.

Приведенные примеры показывают, что еще до недавнего времени финансовая поддержка межмуниципального сотрудничества оставалась практически невозможной. В то же время необходимость усиления межмуниципального сотрудничества ставится на самом высшем уровне², что предопределяет поиск новых путей решения его финансирования. Таким решением являются «горизонтальные» субсидии, которые позволят муниципальным образованиям объединять свои финансовые ресурсы для решения совместных задач и реализации совместных проектов³. В литературе делается вывод, что «поскольку законодатель не устанавливает требований к уровню бюджета, из которого и в которой предоставляются соответствующие трансферты, то любая передача денежных средств из бюджета в бюджет является межбюджетным трансфертом, что позволяет активнее использовать на муниципальном уровне механизм

¹ Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23.05.2017 по делу За-13/2017 ~ М-16/2017 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Заседание Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701?fbclid=IwAR3Lr-QWQddVfBvqk-cSuzWDTsCuS6nN_-37W8rjScNZvkvBkKhTgumWB_A (дата обращения 31.01.2020).

³ См., например: *Богачева О.В., Феоктистова О.А.* «Горизонтальные» межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 24 (258). С. 55-68.

«горизонтальных» трансфертов»¹. Данную позицию подтверждают и другие авторы².

Необходимость введения «горизонтальных» субсидий была отмечена Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, а также Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, и уже реализована в 2019 году путем внесения изменений в БК РФ³, в соответствии с которыми субсидия на решение вопросов местного значения межмуниципального характера как отдельный вид субсидии была отменена, и в ст. 142 БК РФ появилась общая формулировка – субсидии бюджетам муниципальных образований.

Как отмечается в Методических рекомендациях, «такие субсидии могут использоваться для совместного выполнения полномочий несколькими муниципальными образованиями, что создает условия для экономии от масштаба, например, для финансирования совместных инвестиционных проектов при межмуниципальном сотрудничестве», а межмуниципальное сотрудничество называется одним из механизмов перераспределения полномочий⁴.

В региональных нормативных правовых актах также отмечается перспективность данного вида межбюджетного трансферта для развития муниципалитетов, например, «для финансирования трансграничных

¹ См.: *Ногина О.А.* Правовое регулирование межбюджетных трансфертов бюджетов государственных внебюджетных фондов // *Очерки финансово-правовой науки современности: Монография / Под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой.* М. Харьков, 2011. С. 319.

² См.: *Яговкина В.А., Еремина Д.А.* Проблемы регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях // *Финансовое право.* 2017. № 12. С. 19-21.

³ Федеральный закон от 02.08.2019 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в целях совершенствования межбюджетных отношений» // *СЗ РФ.* 2019. № 31, ст. 4466.

⁴ Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (утв. Минфином России) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

инфраструктурных проектов, сокращения вложения федеральных средств»¹. Следует прогнозировать востребованность применения «горизонтальных» субсидий в ближайшее время, что предопределяет необходимость формирования муниципальной правовой базы для их применения, поскольку порядок предоставления таких субсидий должен быть установлен представительным органом муниципального образования.

На основе опыта 15 пилотных регионов Министерством финансов РФ в ноябре 2020 г. были подготовлены Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне², которые рекомендовано довести до органов местного самоуправления муниципальных образований³. В связи с этим предлагается дополнительно разработать на уровне Федерации модельное положение для муниципальных образований о предоставлении «горизонтальных» субсидий.

Одним из вариантов решения вопросов по взаимодействию муниципалитетов, объединению их финансовых ресурсов с целью решения вопросов местного значения становится укрупнение муниципальных образований, которое происходит в России в последние годы⁴. Теория и практика продолжает искать возможные формы финансового и бюджетного взаимодействия между муниципальными образованиями. Одной из таких форм могут стать городские агломерации.

Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные

¹ Распоряжение Совета министров Республики Крым от 28.10.2019 № 1301-р «Об Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Крым на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Методические рекомендации по предоставлению «горизонтальных» субсидий на муниципальном уровне (утв. Минфином России) [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Письмо Минфина России от 30.11.2020 № 06-04-11/01/104365 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Более подробно см.: *Миронова С.М.* Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации // *Правоприменение.* 2020. Т. 4. № 1. С. 85-95.

изменения, разработанный Правительством РФ в июне 2020 года¹, одной из инициатив в рамках запуска нового инвестиционного цикла и улучшение делового климата называет «Ускорение развития городских агломераций и городов», что предполагает «создание программного механизма по ускорению социально-экономического развития городских агломераций и городов, являющихся центрами экономического роста». К декабрю 2020 г. было запланировано сформировать «правовые основы межмуниципального сотрудничества, в том числе в целях повышения инвестиционной привлекательности городских агломераций и городов», однако по состоянию на январь 2021 г. никаких изменений законодательства в сфере межмуниципального сотрудничества не произошло.

В настоящее время Минэкономразвития России подготовлены: проект федерального закона «О городских агломерациях», проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», проект федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества»².

Статья 13 проекта федерального закона «О городских агломерациях» предусматривает меры государственной поддержки развития городских агломераций, в том числе возможности предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета, а местным бюджетам из региональных бюджетов. Порядок предоставления таких трансфертов будет определяться исполнительными органами власти соответствующего уровня. Также установлен перечень мероприятий, на

¹Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, одобрен Правительством РФ 23.09.2020, протокол № 36, раздел VII (№ П13-60855 от 02.10.2020). [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² По состоянию на 15.01.2021 года не внесены в ГД ФС РФ. Тексты документов приведены в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 04.09.2020 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

реализацию которых могут быть направлены межбюджетные трансферты. Перечень является открытым, таким образом он может быть расширен подзаконными нормативными правовыми актами, например, по предложению Комиссии высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по развитию городских агломераций, направленных на установление мер стимулирования развития городских агломераций за счет средств регионального бюджета, как это предусмотрено статьей 12 законопроекта.

В литературе формирование городских агломераций называют одной из возможных форм урегулирования межбюджетных отношений¹. Тенденция территориального объединения муниципальных образований в агломерации, с одной стороны, обусловлена требованиями времени и следует за опытом многих зарубежных государств. С другой стороны, в отсутствие достаточного нормативного регулирования агломерационных процессов, большая часть финансового обеспечения развития агломераций осуществляется из федерального центра. Российская модель управления городскими агломерациями пока идет по пути выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на отдельные вопросы развития агломераций. Региональная и муниципальная практика в отсутствие должного бюджетного регулирования вопросов объединения финансовых ресурсов ограничивается, как правило, соглашениями, в рамках которых каждое из муниципальных образований осуществляет финансирование в той части, в которой это относится только к данному муниципалитету. Т.е. сложно говорить об объединении финансовых ресурсов в рамках агломерации.

Анализ нормативно-правовых актов всех трех уровней власти (федеральной, региональной и местной) показывает, что большая часть вопросов, связанных с финансовым обеспечением городских агломераций,

¹ Косинский П. Д., Меркурьев В. В. Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект // ПСЭ. 2013. №1 (45). С. 146.

концентрируется на федеральном уровне. Межбюджетные трансферты, выделяемые из федерального бюджета на развитие агломераций, в настоящее время являются одним из инструментов роста городов и территорий¹.

При этом нельзя признать такой инструмент достаточным, целесообразнее использовать его вместе с другими возможностями, как в рамках межмуниципального сотрудничества через софинансирование расходов, так и через применение бюджетных инвестиций². Сочетание инструментов бюджетных инвестиций, публично-частного партнерства³ повысит эффективность взаимодействия муниципальных образований между собой.

В силу того что транспортная доступность является важным вопросом в развитии агломераций, в перемещении жителей между муниципальными образованиями, входящими в агломерацию, на федеральном уровне предусмотрены программы, направленные на развитие данного вопроса⁴. При этом развитие транспортной системы городских агломераций следует назвать одним из приоритетных проектов федерального уровня, который осуществляется за счет средств федерального бюджета. Финансирование

¹ См. подробнее: *Миронова С.М.* Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации // *Правоприменение.* 2020. Т. 4. № 1. С. 85-95.

² *Рагозина Л. Г.* Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009 // Институт экономики города. [Электронный ресурс]. URL: www.urbanecomomics.ru/download.php?dl_id=3077 (дата обращения: 03.08.2019). *Кабанова И.Е.* Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2018. № 2. С. 90-96.

³ *Воронцов О.Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций // *Финансовое право.* 2017. № 6. С. 32-36. *Омелехина Н.В.* Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства // *Финансовое право.* 2017. № 5. С. 3-9. *Миронова С. М.* Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса.* 2015. № 4 (33). С. 300-305.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р (с изм. и доп. 12.05.2018 № 893-р) «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // *СЗ РФ.* 2008. № 50, ст. 5977; *СЗ РФ.* 2018. № 22, ст. 3176.

проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»¹ осуществляется за счет средств дорожных фондов, в первую очередь Федерального дорожного фонда. Таким образом, финансовая поддержка развития муниципальных образований, входящих в городские агломерации, осуществляется преимущественно за счет федерального бюджета, и направлена в первую очередь на повышение эффективности транспортной доступности.

Федеральная поддержка может осуществляться не только напрямую через федеральный бюджет, но и через специальные фонды, создаваемые в целях управления и развития агломераций, или в целом направленные на финансирование различных перспективных проектов развития (например, Фонд развития столичного региона в Бразилии²). В России такое финансирование может осуществляться, например, государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ». Формируемые им фонды являются элементом финансовой системы Российской Федерации, в связи с чем подлежат контролю со стороны органов финансового контроля, например, Счетной палаты РФ. Прозрачность расходования средств ВЭБ.РФ на развитие агломераций позволит повысить степень доверия муниципалитетов к данному финансовому инструменту.

В целом развитие агломераций в России идет по пути централизации, используются финансовые инструменты, направленные не на предоставление муниципалитетам финансовой самостоятельности в рамках их деятельности, а усиление их зависимости от средств, выделяемых из федерального и региональных бюджетов, что подтверждает централизацию местного самоуправления в России.

¹ Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 15 [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Строев П.В., Кан М.И. Институциональный механизм и инструменты управления агломерациями в Бразилии // Вестник Финансового университета. 2016. № 4. С. 135.

Финансовое взаимодействие в рамках городской агломерации, как правило, осуществляется в пределах одного субъекта РФ. В то же время есть агломерации, которые затрагивают и несколько регионов. Одним из вопросов, также требующих своего решения, следует назвать финансовое взаимодействие между муниципалитетами в тех случаях, когда агломерация формируется на территории муниципальных образований, входящих в состав разных субъектов РФ. Например, Краснодарская агломерация включает территории Динского и Северского районов Краснодарского края, Горячего Ключа, Краснодара и Тахтамукайского района Республики Адыгея¹. Если финансовые вопросы между муниципальными образованиями Краснодарского края могут быть решены на региональном уровне путем закрепления средств на развитие агломерации в краевом бюджете, то взаимодействие с Тахтамукайским районом Республики Адыгея требует уже межрегионального взаимодействия. С одной стороны, муниципалитеты могут заключать межмуниципальные соглашения, однако их межбюджетные отношения будут затруднены.

Еще одним из нерешенных вопросов в рамках взаимодействия муниципальных образований, входящих в состав агломерации, является вопрос формирования доходов местных бюджетов, в частности, поступления в бюджет НДФЛ. В условиях трудовой маятниковой миграции, когда жители небольших муниципальных образований работают в крупном населенном пункте, составляющем ядро агломерации, часто происходит ситуация, когда именно большое муниципальное образования получает налоги с заработной платы таких граждан. Муниципалитеты, где граждане непосредственно проживают, лишаются возможности пополнения бюджета за счет НДФЛ. При этом такие граждане продолжают пользоваться инфраструктурой по месту жительства, социальными объектами и пр. В литературе стремление к справедливому распределению налогового бремени на территории городской

¹ В краевом центре прошло публичное обсуждение создания Краснодарской агломерации [Электронный ресурс]. URL: <https://admkrain.krasnodar.ru/content/1131/show/428788/> (дата обращения 01.08.2020).

агломерации называется одной из причин объединения городов в городские агломерации¹. В силу того что предложения об уплате НДФЛ по месту жительства граждан не находят своей поддержки, в тех агломерациях, где такой перекоп по уплате НДФЛ имеет место, было бы целесообразно подумать о возможности направления части средств, поступающих от уплаты НДФЛ на проекты по благоустройству в рамках агломерационной территории. М.А. Михайлова на примере Иркутской агломерации предлагает методику перераспределения финансовых ресурсов между муниципальными образованиями.² Следует отметить, что пока бюджетное законодательство не предусматривает таких механизмов распределения средств, как предоставление межбюджетных трансфертов от городских поселений муниципальным районам, что затрудняет реализацию таких предложений.

Еще одним из налоговых инструментов развития агломераций может стать передача муниципальным образованиям налога на имущество организаций, что позволит повысить налоговую базу в результате инвестиций в городскую инфраструктуру как основного источника роста городской экономики, а также частично покрыть потребность в формировании доходов без привлечения межбюджетных трансфертов.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Активное развитие межмуниципального сотрудничества способствует повышению эффективности расходования бюджетных средств, в связи с чем необходимо создать такое правовое регулирование финансового обеспечения данных процессов, при котором межмуниципальные проекты будут реализовываться на практике. Предыдущий опыт применения субсидий, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера (ст.

¹ См.: *Строев П.В., Раваев М.Н.* Городские агломерации как элемент региональной политики (на примере Канады) // *Экономика в промышленности.* 2016. № 2. С. 184.

² *Михайлова М.А.* Межмуниципальное сотрудничество при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации: дис...канд. экон. наук. Иркутск, 2012. С. 7.

142 БК РФ), нельзя признать удачным, что объективно привело к отмене данных положений.

Делается вывод о востребованности применения «горизонтальных» субсидий в ближайшее время, что предопределяет необходимость формирования муниципальной правовой базы для их применения, поскольку порядок предоставления таких субсидий должен быть установлен представительным органом муниципального образования. Предлагается разработать на уровне федерации модельное положение для муниципальных образований о предоставлении горизонтальных субсидий.

Одной из форм финансового и бюджетного взаимодействия между муниципальными образованиями могут стать городские агломерации. Финансовая поддержка развития муниципальных образований, входящих в городские агломерации, в настоящее время осуществляется преимущественно за счет федерального бюджета, и направлена в первую очередь на повышение эффективности транспортной доступности. Городские агломерации, как инструмент развития территорий, необходимо использовать вместе с другими возможностями как в рамках межмуниципального сотрудничества через софинансирование расходов, так и через применение бюджетных инвестиций, публично-частного партнерства, что повысит эффективность финансового взаимодействия муниципальных образований между собой.

В тех муниципальных образованиях, которые входят в городские агломерации, требуется перераспределение налоговых доходов и межбюджетных трансфертов между ними и субъектом РФ, что позволит выровнять бюджетную обеспеченность муниципальных образований.

6.5. Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, расположенных на территориях с особым экономическим статусом

Федеральный закон о местном самоуправлении № 131-ФЗ (ст. 82.2–82.6) наряду с особенностями осуществления местного самоуправления в ЗАТО, наукоградах, городах федерального значения, приграничных территориях, в районах Крайнего Севера начиная с 2010 г. начал устанавливать нормы, регламентирующие особенности организации местного самоуправления на ряде инновационных территорий, – территории инновационного центра «Сколково» (с 2010 г.), территориях опережающего социально-экономического развития (с 2015 г.), на территориях инновационных научно-технологических центров (с 2017 г.), на территории свободного порта Владивосток (с 2018 г.), на территориях, которые относятся к Арктической зоне РФ (с 2020 г.). Данные нормы носят отсылочный характер к федеральным законам, устанавливающим правовой статус соответствующих территорий.

Помимо вышеназванных территорий в России также выделяют еще ряд территорий с особым экономическим статусом – особые экономические зоны¹, свободные экономические зоны², зоны территориального развития³, которые также формируются, в том числе, на территории муниципальных образований. В настоящее время таких территорий создано в России большое количество, все они имеют разный правовой статус: «многообразие инструментов поддержки инвесторов, которые формировались несколько

¹ Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30.12.2020 № 532) // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II), ст. 3127; СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I), ст. 71.

² Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ (с изм. и доп. от 23.06.2020 № 186-ФЗ) «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 48, ст. 6658; СЗ РФ. 2020. № 26, ст. 4000.

³ Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (с изм. и доп. от 24.04.2020 № 147-ФЗ) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5), ст. 7070; СЗ РФ. 2020. № 17, ст. 2725.

лет, привело к тому, что была порождена путаница в преференциальных режимах, которые работают на 500 площадках, и мало кто знает, чем они отличаются друг от друга»¹. Как отмечает Д.А. Смирнов, «важным элементом развития государством предпринимательской и инвестиционной политики является налоговый инструментарий»², что требует комплексного подхода к его использованию.

Нахождение на территории муниципальных образований таких особых территорий (обобщенно их все можно назвать территориями с особыми условиями экономического развития³) накладывает отпечаток на взаимоотношения государства и муниципального образования в решении ряда вопросов, в том числе и финансовых, что вызывает необходимость исследования особенностей реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, расположенных на таких территориях. Особенности правового регулирования взаимоотношения муниципального образования с иными субъектами обусловлены наличием резидентов территорий, которые получают меры государственной поддержки (в том числе и по налогам, поступающим в местный бюджет), наличие

¹ «Перезагрузка» инструментов развития территорий [Электронный ресурс]. URL: <https://rusinvestforum.org/news/»perezagruzka»-instrumentov-razvitiya-territij> (дата обращения 15.02.2021).

² См.: Смирнов Д.А. Особенности налогообложения на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности // Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой, посвящ. 90-летию со дня рождения Нины Ивановны (2 октября 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2020. С. 220.

³ См., например, Гасников К.Д., Оболонкова Е.В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 101-109. Встречается также термин «Территории с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности». См., например: Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство в рамках территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности: новое в законодательстве // Закон. 2015. № 3. С. 60-66. Гургулия А.А. Территории с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности: правовой анализ соотношения законодательства // Право и экономика. 2017. № 3. С. 28-31. Черешнева И.А. К вопросу о правовом режиме осуществления предпринимательской деятельности в контексте территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2018. № 2. С. 14-18 и др.

управляющей компании, передачи муниципальными образованиями части своих полномочий последней или иным лицам, а также введение ряда иных ограничений по реализации своих функций органами местного самоуправления¹. Анализ нормативно-правовых актов, устанавливающих правовое регулирование территорий с особым экономическим статусом, показывает необходимость более подробного исследования вопросов, связанных с финансовой деятельностью таких муниципальных образований.

Территории с особым экономическим статусом, а также деятельность резидентов на таких территориях рассматриваются в юридической литературе, как правило, в рамках предпринимательского права². Затрагиваются также отдельные вопросы налогообложения резидентов³. Отдельные аспекты взаимодействия муниципальных образований в рамках таких территорий затрагиваются в работах по муниципальному праву⁴. Особые экономические зоны становятся предметом научного исследования и в зарубежных странах⁵. Появились исследования финансово-правового регулирования отдельных территорий⁶.

¹ См.: *Миронова С.М.* Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития // *Право и экономика*. 2016. № 3. С. 24-30.

² *Оболонкова Е.В.* Особенности правового регулирования территорий с особыми условиями экономического развития // *Законодательство и экономика*. 2016. № 6. С. 7-10. *Белицкая А.В.* Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики: дис... д-ра юрид. наук, 2019.

³ См.: *Гончаренко И.А.* Система и структура зон льготного налогообложения в России // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 7. С. 84-89. *Ильин А.Ю., Моисеенко М.А.* Свободные экономические зоны - зоны льготного налогообложения // *Финансовое право*. 2015. № 8. С. 20-25. *Семенухин В.В.* Земельный налог: льготы по земельному налогу // *Налоги*. 2013. № 15. С. 9-16.

⁴ См.: *Гриценко Е.В.* Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе // *Закон*. 2013. № 2. С. 113-128. *Усманова Р.М.* Создание территорий опережающего социально-экономического развития как мера государственной поддержки муниципальных образований // *Конституционное и муниципальное право*. 2017. № 6. С. 54-57.

⁵ *Malagurski B., Gliniecki B.* Current issues of the legal regime of specific economic zones in the cases of Special Economic Zones in Poland and the Free Zones in Serbia // *Financial Law Review*, 2018. Issue 9 (1). P. 55-68.

⁶ См.: *Безикова Е.В.* Особые экономические зоны в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. *Миронова С.М.* Финансово-правовые аспекты создания территорий опережающего социально-экономического

В то же время появляется необходимость исследования финансово-правовых аспектов деятельности муниципальных образований, расположенных на данных территориях, особенности реализации их финансово-правового статуса с учетом различных форм осуществления инвестиционной деятельности, в литературе к ним относят следующие правовые конструкции: «1) особые (свободные) экономические зоны (ОЭЗ); 2) зоны территориального развития (ЗТР); 3) территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР); 4) свободный порт Владивосток (СПВ); 5) отдельно выделяется инновационный центр «Сколково» – как единственная и эксклюзивная правовая конструкция, не предполагающая тиражирование и распространение»¹. Особые экономические зоны также делятся на подвиды (в соответствии с федеральным законом от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ и на основании других законов).

Исходя из особого статуса каждой из этих территорий, могут устанавливаться и особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, в которых эти территории создаются. При этом можно выделить общие особенности финансовых правоотношений муниципальных образований, на которых действуют такие территории: передача муниципальными образованиями части своих полномочий управляющим компаниям; передача муниципальными образованиями имущества, находящегося в муниципальной собственности (в т. ч. в качестве вклада муниципального образования в уставный капитал управляющей компании); взятие муниципальным образованием на себя финансовых обязательств по финансовому обеспечению отдельных проектов²; установление дополнительных налоговых льгот по местным налогам для

развития в монопрофильных муниципальных образований (моногородах) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 1 (114). С.199-205.

¹ Цыганков Э.М. Правовые формы осуществления инвестиционной деятельности [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Например, по размещению объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития (ст. 4 Федерального закона № 473-ФЗ).

резидентов таких территорий. Анализ финансово-правовых особенностей деятельности муниципальных образований на территориях с особым экономическим статусом показывает, что полномочия муниципальных образований ограничиваются с целью достижения экономических результатов деятельности на таких территориях¹.

Одним из важных полномочий, которое есть у муниципального образования и которое может быть в некоторых случаях им использовано в ограниченном варианте на территориях с особым экономическим статусом, это установление и введение местных налогов и сборов. Речь в первую очередь идет о земельном налоге, поскольку для резидентов отдельных территорий с особым экономическим статусом предусматриваются льготы по земельному налогу.

Возникает вопрос, насколько оправдано введение налоговых льгот и иных преференций, которое ведет к недополучению местными бюджетами налогов, а также иных возможных доходов, зачисляемых в местный бюджет. Органы финансового контроля обращают внимание на неэффективность в целом действия тех или иных территорий с особым экономическим режимом. Так, например, Счетная палата РФ отмечает неэффективность механизма особых экономических зон: «По состоянию на 1 сентября 2018 г. на территориях 22 регионов существуют 25 особых экономических зон (ОЭЗ). В период с 2006 по 2018 г. общая сумма бюджетных средств, направленных на создание и развитие ОЭЗ, составила 201,2 млрд рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета – 131,4 млрд рублей и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации – 69,8 млрд рублей. С учетом соотношения вложенных средств федерального бюджета с общим объемом привлеченных инвестиций до сих пор нельзя признать эффективными 10 из 25 действующих ОЭЗ, в том числе: ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь», ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань», ПОЭЗ «Ульяновск», ОЭЗ ППТ «Моглино», ОЭЗ ТВТ

¹ Миронова С.М. Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития // Право и экономика. 2016. № 3. С. 24-30.

«Иннополис», ОЭЗ туристического кластера под управлением АО «Курорты Северного Кавказа». Объем средств федерального бюджета, направленных на их финансирование, – 55,1 млрд руб., объем привлеченных инвестиций – 7,6 млрд руб.»¹. В научной литературе также обращается внимание на неэффективность действия зон льготного налогообложения. Например, И.А. Гончаренко, проводя анализ опыта 90-х годов двадцатого века, отмечает, что предоставление льгот по налогу на прибыль в пределах ставки, зачисляемой в региональный бюджет, привело к тому, что «финансовая система России была дестабилизирована: бюджет ежегодно лишался десятков миллиардов рублей... В Мордовии, к примеру, сумма предоставленных льгот в три раза превысила общую сумму инвестиций»². Обращается внимание на необходимость контроля за деятельностью особых экономических зон как с целью предотвращения необоснованных потерь бюджета, так с целью предотвращения уклонения от уплаты налогов с использованием специальных положений о налогообложении ОЭЗ³. Представляется важным распространение такого контроля на все территории с особым правовым статусом и необходимостью проведения полного анализа эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на развитие данных территорий, а также использования налоговых льгот.

Тема налоговых льгот в целом является достаточно дискуссионной в литературе, что обусловлено возможными пробелами⁴. Можно ли, например,

¹ Механизм ОЭЗ по-прежнему неэффективен для российской экономики [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/34870?sphrase_id=9774607 (дата обращения 29.01.2020).

² Гончаренко И.А. Система и структура зон льготного налогообложения в России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 7. С. 84-89.

³ Reut A., Paul A., Soloveva N. The Special Economic Zones in Russia and foreign countries: budget risks and tax expenditure, in: RADVAN, M (eds.): The financial law towards challenges of the XXI century: Conference proceedings. 1st editions, Brno: Masaryk University, 2017. P. 449-450.

⁴ См., например: Журавлева О.О. Налоговая льгота или пробел? // Финансовое право. 2020. № 6. С. 23-27; Шевелева, Н.А. Виды налоговых льгот в современной практике налогообложения: проблемы налогово-правового и бюджетно-правового регулирования / Н.А. Шевелева, Т.Д. Братко // Закон. 2014. № 12. С. 90-103; Шевелева, Н.А. Налоговая льгота как категория финансового права / Н.А. Шевелева, Т.Д. Братко // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 10. С. 63-80.

установление льгот по местным налогам на федеральном уровне назвать ограничением полномочий муниципальных образований. Д.В. Тютин высказывает мнение, что ограничения полномочий местных органов власти в части установления местных налогов «позволяют проследить поступательное движение правовой системы России от формального федерализма к фактической унитарии»¹. О.И. Лютова также делает вывод о фактически унитарном характере налоговой системы и факультативности нормотворческой активности органов местного самоуправления муниципальных образований². Следует усомниться в позиции автора, что земельный налог будет действовать в отсутствие местного нормативного акта о земельном налоге, скорее, имелась в виду возможность муниципалитета изменить элементы земельного налога в пределах своих полномочий, установив отличия от НК РФ.

Н.А. Соловьева высказывает сомнения в правомерности установления налоговых льгот в виде освобождения от уплаты налога отдельных категорий налогоплательщиков нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований³. По мнению автора, как следует из статей НК РФ, освободить определенные категории налогоплательщиков от уплаты местных налогов возможно только путем введения для них нулевой налоговой ставки⁴. В то же время практика установления налоговых льгот по местным налогам представительными органами муниципальных образований опровергает данную точку зрения, поскольку напротив установление нулевых ставок следует признать единичными случаями, в основном налоговые ставки устанавливаются именно в виде освобождения от уплаты налога отдельных категорий налогоплательщиков или отдельных объектов

¹ См.: Тютин Д.В. Налоговое право: курс лекций [Электронный ресурс] //Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2017.

² Лютова О.И. Игра в налоговый федерализм завершена? // Налоговед. 2013. № 5. С. 27.

³ Соловьева Н.А. Налоговые вычеты и налоговые льготы: проблемы соотношения и законодательного закрепления: монография / Н.А. Соловьева; под науч. ред. М.В. Сенцовой. М.: Кнорус, 2012. С. 124.

⁴ Там же. С. 125.

имущества¹. Так, в исследовании практики предоставления налоговых льгот муниципальными образованиями Сибирского федерального округа приводятся данные, что «за 2001–2005 гг. сумма предоставленных на местном уровне льгот по уплате земельного налога в целом по СФО возросла в 7,9 раза; в 2006–2007 гг. – сумма выросла еще в 3,3 раза, а всего за указанный период – сумма предоставленных муниципальными образованиями СФО льгот по земельному налогу увеличилась почти в 26 раз»², при этом, например, более 80% городских поселений воспользовались своим правом на установление дополнительных налоговых льгот³. Таким образом, сокращение числа федеральных льгот по земельному налогу наряду с открытыми полномочиями представительных органов муниципальных образований по установлению налоговых льгот позволило муниципальным образованиям более активно проводить собственную налоговую политику через установление расширенного перечня налоговых льгот по местным налогам.

Также дискуссионным является вопрос о соотношении принципа единого экономического пространства, установленного Конституцией РФ, и возможностью дифференциации налоговых ставок на уровне регионов и муниципальных образований. Так, М.Н. Садчиков полагает, что «нормотворчество регионального и местного уровней не должно нарушать принцип единства экономического пространства», а на территориях с особым экономическим режимом «использование «налогового инструмента» должно исходить от федеральной власти с соблюдением основ налогового законодательства»⁴. В зарубежной литературе налоговые льготы

¹ См.: *Миронова С.М.* Правовые коллизии установления налоговых льгот по земельному налогу (на примере Свободного порта Владивосток) // *Правоприменение.* 2019. Т. 3. № 4. С. 51-62.

² *Панченко А.В., Черепкова Т.Н.* Анализ практики предоставления налоговых льгот муниципальными образованиями Сибирского федерального округа // *Сибирская финансовая школа.* 2008. № 4 (69). С. 60.

³ Там же. С. 63.

⁴ *Садчиков М.Н.* Налоговый суверенитет: преференциальные налоговые режимы регионального уровня // *Налоги.* 2018. № 3. С. 16-18. *Zhutaev A., Sadchikov M.* Tax

рассматриваются в различных аспектах, например, как с точки зрения полномочий органов власти на их установление¹, так и с точки зрения стимулирования для привлечения инвестиций². Таким образом, право муниципальных образований на установление льгот по местным налогам, реализующее их полномочия в налоговой сфере, должно сочетаться с принципом единого экономического пространства, а также выступать в качестве стимула для привлечения инвестиций.

Интерес представляет установление налоговых льгот для резидентов по местным налогам, а также тем налогам, которые поступают в местные бюджеты. С одной стороны, установление налоговых льгот по местным налогам на территориях с особым экономическим режимом вписывается в концепцию налоговой конкуренции в России³. С другой стороны, такие льготы не должны применяться различно на одной территории.

Рассмотрим этот вопрос на примере свободного порта Владивосток. Статья 19 федерального закона «О свободном порте Владивосток»⁴ не устанавливает каких-либо налоговых льгот для резидентов СПВ, отсылая по этому вопросу к законодательству РФ о налогах и сборах. При этом стоит отметить, что законом закреплена возможность установления льгот только по федеральным налогам. В отличие, например, от закона о ТОСЭР, который прямо закрепляет освобождение резидентов от уплаты налога на имущество

Sovereignty in Russia: Preferential Taxation Regimes Provided by Sub-Central Governments: Tax Sovereignty and the Concept of Fiscal Rule-Making in the Countries of Central and Eastern Europe : Conference Proceedings / Marina Sentsova (Karaseva), Eugeniusz Ruskowski, Aleksei Paul, Michal Radvan (eds.). Voronezh: Voronezh State University, Faculty of Law, 2018. p. 119-128.

¹ *Jánošíková P.* The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21st Century: System of Tax Law: Conference Proceedings / Michal Radvan (ed.). 1st ed. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015. P. 97.

² *Bogovac J.* The Paradox of Tax Incentives in Developing Countries: System of Tax Law: Conference Proceedings / Michal Radvan (ed.). 1st ed. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015. P. 256-272.

³ См.: *Громов В.В.* Налоговая конкуренция в России на разных этапах развития налоговой системы // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 41-57.

⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. от 15.10.2020) «О свободном порте Владивосток» (с изм. и доп. от 15.10.2020 № 305-ФЗ) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4338; СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5064.

организаций и земельного налога (статья 17 закона), налоговые льготы для резидентов СПВ по региональным и местным налогам федеральным законом «О свободном порте Владивосток» не предусмотрены.

Проведем анализ законодательства РФ о налогах и сборах, а также нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований в части установления льгот по земельному налогу для резидентов СПВ¹. НК РФ для резидентов СПВ РФ предусматривает льготы и особенности исчисления только по НДС, налогу на прибыль организаций и страховым взносам. Таким образом, льготы по земельному налогу будут устанавливаться на уровне муниципальных образований. Свободный порт Владивосток охватывает 22 муниципальных образования, расположенных в пяти субъектах РФ, каждое из этих муниципальных образований своими нормативными актами может установить льготы по земельному налогу. Следует обратить внимание, что такая обязанность для муниципальных образований не предусмотрена, поскольку в отсутствие федерального регулирования муниципальные образования реализуют свое право на установление льгот по местным налогам (ст. 12, 56 НК РФ). Очевидно, что если какие-то муниципальные образования, входящие в состав СПВ, не реализуют свое право на установление льготы по земельному налогу, то это поставит резидентов СПВ в неравные экономические условия.

При этом на официальных сайтах, на которых размещена информация о свободном порте Владивосток, имеются расхождения в части льгот, предоставляемых по земельному налогу. Так, на сайте Корпорации развития Дальнего Востока² указано, что предоставляются льготы по земельному налогу в течение первых 3 лет. На сайте Министерства РФ по развитию

¹ Более подробно данный анализ проведен в статье: *Миронова С.М.* Правовые коллизии установления налоговых льгот по земельному налогу (на примере Свободного порта Владивосток) // *Правоприменение.* 2019. Т. 3. № 4. С. 51-62.

² Корпорация развития Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL: <https://erdc.ru/about-spv/> (дата обращения 09.02.2019).

Дальнего Востока¹ указано, что налоговые льготы для резидентов свободного порта составляют 0% – налог на землю в течение 5 лет (при этом представленные на сайте сравнения режимов ТОСЭР и СПВ еще более запутывает, поскольку в документах указывается о предоставлении льготы на три года). Непонятно при этом, с какой именно даты отсчитывается этот срок – приобретения земельного участка или получения статуса резидента.

Исходя из представленной информации, следует сделать вывод о необходимости более полного информирования потенциальных резидентов свободного порта Владивосток о тех специальных режимах, в том числе налоговых льготах и преференциях, на которые они могут рассчитывать.

Анализ нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований показывает, что муниципальные образования, входящие в состав СПВ, по-разному подходят к решению вопроса об освобождении от уплаты земельного налога резидентов СПВ, при этом не все муниципальные образования такую льготу устанавливают².

Все муниципальные образования, входящие в состав СПВ, можно разделить на три группы:

- установлена льгота по земельному налогу;
- не установлена льгота по земельному налогу;
- установлена нулевая ставка по земельному налогу.

В тех муниципальных образованиях, в которых льгота установлена, также наблюдается разный подход к ее установлению. Можно выделить несколько критериев установления налоговой льготы.

1. Налоговая льгота установлена в виде полного или частичного освобождения от уплаты налога.

1) полное освобождение от уплаты земельного налога без ограничения срока действия льготы;

¹ Министерство РФ по развитию Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL: <https://minvr.ru/activity/svobodnyy-port-vladivostok/> (дата обращения 09.02.2019).

² См. подробнее: *Миронова С.М.* Правовые коллизии установления налоговых льгот по земельному налогу (на примере Свободного порта Владивосток) // *Правоприменение.* 2019. Т. 3. № 4. С. 51-62.

2) полное освобождение от уплаты земельного налога на определенный срок (первых пяти лет со дня получения налогоплательщиками статуса резидента СПВ; первых двух лет со дня получения статуса резидента СПВ; в течение трех лет со дня получения статуса резидента СПВ);

3) сочетание полного освобождения от уплаты земельного налога на определенный срок с последующим частичным освобождением от уплаты налога (последующая льгота в виде частичного освобождения от налога по истечении срока полной льготы. Как правило, срок частичного освобождения такой же – в течение последующих пяти лет с месяца, в котором прекратила действие налоговая ставка земельного налога по полному освобождению, но размер предоставляемой льготы каждое муниципальное образование устанавливает по-разному).

2. Период, в который налоговая льгота действует (момент начала и окончания действия льготы): в течение первых пяти лет со дня получения лицами статуса резидента свободного порта Владивосток начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором ими был получен такой статус.

Логичным представляется установление в отдельных муниципальных образованиях начала срока использования льготы с месяца возникновения прав на земельный участок.

3. Порядок подтверждения налоговой льготы: установление муниципальным образованием обязательных требований для подтверждения права на использование льготы; отсутствие специальных требований о подтверждении права на налоговую льготу.

По итогам рассмотрения материалов параграфа можно сделать следующие выводы.

В связи с ограничением собственных полномочий (в т. ч. в финансовой сфере) муниципальных образований, расположенных на территориях с особым правовым статусом, одним из полномочий, которые реализуют муниципальные образования, является установление местных налогов и

сборов, а также льгот по местным налогам для резидентов таких территорий. В большинстве случаев такие льготы предусмотрены на федеральном уровне, таким образом, муниципальные образования лишь «реализуют волю» федерального законодателя, вводя местный налог на своей территории.

В отсутствие федерального регулирования льготы будут устанавливаться по собственному усмотрению местными органами власти, что может привести к конкуренции и неравным экономическим условиям для резидентов. Так, для резидентов свободного порта Владивосток (в состав которого включены 22 муниципальных образования, расположенных в пяти субъектах РФ) в отсутствие федерального регулирования льготы по земельному налогу будут устанавливать сами муниципальные образования, что на практике приводит к дифференциации уплаты земельного налога на территории свободного порта Владивосток.

Таким образом, с целью снятия конкуренции между налоговыми режимами в муниципальных образованиях, а также в силу значимости тех целей, которые ставит перед собой государство, создавая территории с особым экономическим статусом, представляется необходимым установление общего перечня льгот на таких территориях на федеральном уровне НК РФ с возможностью расширения таких льгот на региональном и муниципальном уровнях с учетом местных особенностей.

В целом можно сделать вывод, что особенности финансово-правового регулирования взаимоотношения муниципального образования, расположенных на территориях с особым экономическим статусом, с иными субъектами обусловлены наличием резидентов территорий, которые получают меры государственной поддержки (в том числе и по налогам, поступающим в местный бюджет), наличие управляющей компании, передачи муниципальными образованиями части своих полномочий последней или иным лицам, а также введение ряда иных ограничений по реализации своих функций органами местного самоуправления. В силу значимости территорий с особым экономическим статусом для

экономического развития государства муниципальным образованиям выделяются значительные меры поддержки, что предопределяет необходимость контроля в целом за деятельностью территорий с особым экономическим статусом как с целью предотвращения необоснованных потерь бюджета, так с целью предотвращения уклонения от уплаты налогов с использованием специальных положений о налогообложении резидентов территорий с особым экономическим статусом, а также необходимость проведения полного анализа эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на развитие данных территорий, а также использования налоговых льгот.

Налоговые льготы, полномочия по установлению которых находятся в ведении муниципальных образований, с одной стороны, должны учитывать особенности и потребности территорий, с другой стороны, должны быть по возможности унифицированы на федеральном уровне, чтобы не возникало противоречий в возможности их использования, например, как в СПВ.

Заключение

Муниципальные образования как субъекты финансового права занимают особое место в финансово-правовых исследованиях, что обусловлено повышенным вниманием к развитию финансовых основ местного самоуправления в современной России. С одной стороны, необходимо рассматривать финансово-правовой статус муниципальных образований через призму включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти и выстраивания эффективной системы финансовых взаимоотношений между публично-правовыми образованиями. С другой стороны, самостоятельность местного самоуправления, укрепление местной власти невозможны без создания достаточной финансовой базы муниципальных образований.

Проведенное исследование позволило сделать ряд концептуальных выводов и рекомендаций, формирующих доктрину финансово-правового статуса муниципальных образований.

Анализ понятий муниципального образования, представленных в теории права и муниципальном праве, приводит к выводу о таком важном признаке муниципального образования, как наличие территориального публичного коллектива, для организации и регулирования жизнедеятельности которого и образуется муниципальное образование. Муниципальное образование становится средством обеспечения участия в правовом обороте локального территориального коллектива. Исходя из выделенных признаков, делается вывод о дальнейшей перспективе развития участия населения и граждан в финансовой деятельности муниципальных образований.

На формирование финансово-правового статуса муниципальных образований оказывает влияние, с одной стороны, формирование условий для правовой коммуникации между гражданами и органами местного самоуправления, с другой стороны, разработка правовых средств для

регулирования финансовых правоотношений между государством и муниципальным образованием.

Российское законодательство перечисляет виды муниципальных образований, действующих в Российской Федерации, каждый из которых будет иметь особенности реализации финансово-правового статуса. Также обоснована необходимость исследования финансово-правового статуса муниципальных образований с особым правовым статусом (ЗАТО, моногородов, наукоградов) и на территориях с особым экономическим статусом (свободный порт Владивосток, ТОСЭР), поскольку такие муниципальные образования имеют особенности реализации своих финансовых полномочий, обусловленные как более тесным финансовым взаимодействием с вышестоящими бюджетами, так и взаимодействием с иными субъектами в процессе осуществления финансовой деятельности (градообразующие предприятия, управляющие компании, государственные корпорации и др.).

Сформулировано следующее определение финансово-правового статуса муниципального образования: закрепленное Конституцией РФ и финансово-правовыми нормативными актами его положение как публично-правового образования, характеризующее его задачи, функции, компетенцию, взаимоотношения с иными публично-правовыми образованиями и населением в области финансовой деятельности, принципы и порядок осуществления указанной деятельности, обеспеченное системой применяемой к нему ответственности. Определена структура финансово-правового статуса муниципального образования, включающая следующие элементы: целевой блок, организационный блок, компетенционный блок, социальный блок, гарантийный блок, санкционный блок, раскрыто содержание названных элементов.

Исследование разграничения финансово-правового статуса муниципальных образований и финансово-правового статуса органов местного самоуправления исходит из противоречия, складывающегося в

российском законодательстве о том, кого именно следует считать субъектом, реализующим местное самоуправление: органы местного самоуправления или само муниципальное образование. Такое противоречие, в том числе, возникло из формулировок международных норм, положенных в основу российского законодательства, а именно Европейской хартии местного самоуправления, которая не содержит упоминания муниципального образования, а говорит о местной власти. Муниципальное образование выступает самостоятельным субъектом финансового права, когда вступает в финансовые правоотношения с иными публично-правовыми образованиями, а также в тех случаях, когда речь идет об ответственности собственника.

Определена система принципов, на которых базируется финансовая деятельность муниципальных образований. Принцип федерализма и гарантированности предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций, сочетаясь с принципом самостоятельности в осуществлении муниципальными образованиями финансовой деятельности, находит дальнейшее отражение в принципе экономического стимулирования финансовой деятельности муниципальных образований.

Реализация принципа финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями предполагает использование различных финансовых инструментов: прямые выплаты из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ; использование финансово-правовых стимулов, когда объем выделяемых муниципальному образованию бюджетных средств из вышестоящего бюджета повышается в зависимости от сроков внедрения технологий, установки конкретных программ и иных показателей; привлечение средств частных субъектов путем заключения муниципальным образованием соглашений в рамках муниципально-частного партнерства, концессионных и инвестиционных соглашений по внедрению цифровых решений на муниципальном уровне.

С целью реализации принципа финансовой поддержки развития муниципальными образованиями цифровых технологий и повышения (прозрачности) открытости финансовой деятельности муниципальных образований целесообразно предусмотреть выделение в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований финансовых средств, направляемых на создание порталов инициативного бюджетирования, бюджетов для граждан, позволяющих усилить взаимодействие органов местного самоуправления и граждан, наладить обратную связь между ними, что в целом будет способствовать повышению доверия населения к власти и позволит гражданам осуществлять контроль за расходованием средств местных бюджетов.

Реализацию принципа приоритетности общих публичных задач в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, сочетающихся с интересами самого муниципального образования и его жителей, можно проследить на примере реализации национальных проектов, финансирование которых осуществляется и через муниципальные образования. Муниципальные образования, с одной стороны, реализуют публичные интересы государства в целом, а с другой стороны, интересы своих жителей, которые являются благоприобретателями реализованных проектов, в первую очередь, проектов по благоустройству территорий.

По итогам раскрытия целевого блока финансово-правового статуса муниципального образования делается вывод, что финансовая деятельность муниципальных образований, находясь в единой взаимосвязи с финансовой деятельностью государства и будучи ее продолжением в системе публично-правовых образований, имеет некоторые особенности.

Выделен субъектный состав, который осуществляет финансовую деятельность муниципальных образований. Финансовая деятельность муниципальных образований осуществляется преимущественно органами местного самоуправления. В отдельных случаях, предусмотренных законом,

финансовую деятельность на муниципальном уровне могут осуществлять и иные субъекты. В первую очередь к ним следует отнести население и граждан, которым в ряде случаев предоставлено право быть участниками финансовой деятельности.

Выявлены особенности финансовой деятельности муниципальных образований исходя из сфер правоотношений по объектному составу, которые осуществляются в рамках финансовой деятельности. Ограниченность муниципальных образований в круге вопросов местного значения накладывает и ограничения на финансовую деятельность муниципальных образований, которая будет осуществляться в налоговой, бюджетной сферах, сфере финансового контроля, финансовых правоотношений в области муниципального кредита.

В результате рассмотрения возможности отдельных полномочий муниципальных образований в сфере денежной эмиссии в разные исторические периоды в России и в мире сделан вывод, что местные органы власти получали право на эмиссию денежных средств в сложные периоды, характеризующиеся нестабильной финансовой ситуацией (во время войн, в условиях пандемии и пр.), когда государственная власть разрешала и допускала возможность хождения местной валюты по необходимости. В то же время запрет в России обращения денежных суррогатов делает невозможным для органов местного самоуправления реализации права на использования местной валюты, как это допускается в некоторых зарубежных государствах.

Обосновывается, что в отношении финансовой деятельности муниципальных образований должны быть пересмотрены методы осуществления финансовой деятельности, поскольку они имеют определенную специфику применения на уровне местного самоуправления. Исходя из высокого уровня межбюджетных трансфертов, отмечается необходимость установления гарантий муниципальным образованиям своевременного и в достаточном объеме предоставления средств из

вышестоящих бюджетов, с последующим законодательным закреплением увеличения уровня собственных доходов местных бюджетов.

В структуре финансово-правового статуса муниципальных образований одним из основополагающих элементов является социальный блок, который выражается во взаимоотношении муниципального образования с населением и гражданами (как членами территориального публичного коллектива) путем участия последних в финансовой деятельности муниципальных образований. Такое участие носит разнообразные формы: участие в публичных слушаниях по местному бюджету, различные формы инициативного бюджетирования, использование средств самообложения граждан и инициативных платежей, осуществление общественного финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Особое внимание, уделяемое на федеральном уровне участию граждан в бюджетном процессе, осуществлению населением общественного контроля за расходованием средств местных бюджетов, предопределяет дальнейшее развитие теоретического исследования принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как одного из основополагающих принципов финансового права.

Инициативное бюджетирование в работе в широком смысле слова понимается как собирательный термин, обобщающий все возможные практики с участием граждан в распределении средств местных бюджетов. Под инициативным бюджетированием предлагается понимать такую систему организации бюджетного процесса на муниципальном уровне, при которой планирование части расходов местного бюджета осуществляется непосредственно населением (частью населения) муниципального образования при обязательной связи таких расходов с достигаемыми результатами, осуществлением контроля соответствия затраченных расходов и полученных экономических и социальных результатов.

В узком смысле инициативное бюджетирование можно определить, как одну из форм участия населения в решении вопросов местного значения

посредством реализации проекта инициативного бюджетирования и определения направлений расходования бюджетных средств.

Общими признаками инициативного бюджетирования, характерными для всех практик, следует назвать: участие граждан в принятии решений о распределении части средств местного бюджета на финансирование проекта, направленного на решение вопросов местного значения; софинансирование гражданами проекта; выделение средств на реализацию проекта из вышестоящего бюджета в форме межбюджетных трансфертов.

В связи с необходимостью увеличения доли расходов местных бюджетов, выделяемых муниципальными образованиями на проекты инициативного бюджетирования, предлагается дополнить статью 86 БК РФ пунктом 6, в котором закрепить обязанность органов местного самоуправления не менее пяти процентов от расходов местных бюджетов направлять на проекты, определяемые с учетом мнения граждан. Особенности применения данного положения (в том числе установления порядка определения механизма расходования средств) могут быть установлены самими муниципальными образованиями в муниципальных правовых актах.

Выделение финансовой поддержки проектов инициативного бюджетирования из вышестоящих бюджетов повышает интерес муниципальных образований к таким практикам, поскольку позволяет привлечь в местные бюджеты дополнительное финансирование. На практике используются различные формы межбюджетных трансфертов, что предопределяет необходимость дальнейшего исследования механизма финансовой помощи при реализации проектов инициативного бюджетирования как одного из перспективных направлений финансово-правовой науки.

В целях открытости информации для граждан об их участии в проектах инициативного бюджетирования, а также повышения доли граждан, участвующих в таких проектах на условиях софинансирования, предлагается

в статье 36 БК РФ закрепить обязательное размещение на официальном сайте муниципального образования (а в случае его отсутствия – на сайте администрации субъекта РФ) информации о реализуемых в муниципальном образовании проектах инициативного бюджетирования, собранных с граждан средствах самообложения и инициативных платежей, расходовании указанных средств на реализацию проектов.

В целом на уровне субъектов РФ и муниципальных образований предлагается принимать программы по развитию бюджетной грамотности населения, с помощью которых граждане смогут ознакомиться как с основными понятиями бюджетного законодательства и формированием государственных и местных бюджетов, так и основными практиками инициативного бюджетирования, реализуемых на территории региона, возможности финансового участия в них и осуществления общественного финансового контроля за средствами местных бюджетов. Целесообразно начинать такое обучение со школьного возраста, тем более в России в отдельных регионах реализуется школьное инициативное бюджетирование.

Муниципальные образования являются полноправными субъектами финансового права, имеющими свои полномочия в финансовой сфере. В то же время объем этих полномочий, порядок их осуществления зависит от того, какие возможности предоставило государство муниципальным образованиям в финансовой сфере начиная от правового регулирования данного вопроса путем закрепления соответствующих полномочий в нормативно-правовых актах, возможной передачи полномочий на местный уровень и обратно, а также установления гарантий реализации собственных полномочий муниципальными образованиями путем предоставления достаточного объема средств на их выполнение.

Российская Федерация, устанавливая на федеральном уровне общие принципы финансовой деятельности муниципальных образований, право на более подробную их регламентацию оставляет за субъектами Федерации, которые в пределах закрепленными за ними полномочий, могут в силу

территориальных особенностей устанавливать собственные правила в отношении осуществления муниципалитетами своих полномочий, передавать им бюджетные доходы, в том числе перераспределять средства как в виде отчислений от налоговых и неналоговых доходов, так и путем предоставления межбюджетных трансфертов, передавать им часть своих полномочий.

Регионы используют различные механизмы влияния на осуществление муниципальными образованиями своих финансовых полномочий. С одной стороны, это позволяет учесть местные особенности, которые невозможно предусмотреть на федеральном уровне. С другой стороны, зачастую действия регионов не в полной мере учитывают интересы именно муниципальных образований, а направлены в большей степени на удовлетворение интересов самого субъекта Федерации. В связи с этим Российская Федерация, наделяя соответствующими правами регионы, должна осуществлять контроль, насколько эффективно они осуществляют свою региональную финансовую политику, насколько эффективно осуществляют свою финансовую деятельность муниципальные образования в конкретном субъекте РФ.

Проводя анализ признаков финансовой устойчивости публично-правовых образований, а также основываясь на данных об исполнении местных бюджетов в РФ, делается вывод о том, что в настоящее время в России не наблюдается такой важной особенности, как достаточность доходов местного бюджета. Отмечается, что достаточность доходов наряду с такими факторами, как постоянство, предсказуемость, справедливость, влияют на финансовую устойчивость муниципальных образований. В связи с этим обоснована необходимость расширения в БК РФ налоговых доходов, закрепляемых на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований. Предложения по внесению изменений в законодательство представлены в приложении 2 диссертационного исследования.

Бюджетные полномочия муниципальных образований предложено определять, как принадлежащие им полномочия (права и обязанности) по

регулированию бюджетных отношений на территории муниципального образования, формированию и исполнению местного бюджета в пределах, установленных законодательством, осуществляемые органами местного самоуправления.

Несмотря на то что ст. 31.1 БК РФ закрепляет принцип равенства муниципальных образований, что означает у них равные права в отношении бюджетов, на конкретное содержание и объем принадлежащих им бюджетных прав будет оказывать влияние вид муниципального образования, а также его особый правовой статус.

Анализ бюджетных полномочий, закрепленных ст. 7-9 БК РФ, позволил сделать вывод, что муниципальные образования обладают наименьшим объемом полномочий в области бюджетных отношений, что объективно обусловлено их правовым статусом в целом, в том числе бюджетно-правовым статусом. Бюджетные полномочия муниципальных образований, закрепленных БК РФ, классифицированы по ряду оснований. В зависимости от направленности полномочий предлагается разделить их на: полномочия в отношении собственного бюджета; полномочия в отношении бюджетов нижестоящих муниципальных образований при двухуровневом построении местного самоуправления; полномочия в отношении населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования.

Отдельно выделена группа бюджетных прав муниципальных образований по отношению к федеральному бюджету и бюджету субъекта Федерации, выражающихся в праве на предоставлении межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, а также на компенсацию дополнительных расходов, которые возникли при совместном с органами государственной власти выполнении публичных функций.

Анализ местных налогов и сборов, установленных в России в разные исторические периоды, показывает, что в настоящее время муниципальные образования максимально ограничены в собственных полномочиях по установлению и введению местных налогов и сборов, определения их

элементов. Одним из немногих полномочий, используемых органами местного самоуправления, является установление дифференцированных ставок налогов. В то же время представительные органы муниципальных образований, устанавливая их, не должны выходить за пределы предоставленных им полномочий. Обращается внимание, что установление льгот по имущественным налогам должно обязательно учитывать оценку налоговых расходов во взаимосвязи с реализацией государственных и муниципальных программ.

Особое внимание уделено рассмотрению вопроса о влиянии муниципальных образований на установление и сбор налогов и сборов, которые поступают в местный бюджет, в первую очередь налога на доходы физических лиц. Поскольку муниципальные образования не могут напрямую влиять на увеличение поступлений от налога на доходы от физических лиц, у них есть возможность косвенного влияния на собираемость НДФЛ как путем повышения занятости населения, развития производства, создания новых рабочих мест, так и путем участия в осуществлении контроля за доходами граждан. Актуальным в настоящее время является применение информационных и цифровых технологий при осуществлении контроля за уплатой налогов, а также постановкой на учет объектов налогообложения. Часть этой работы может быть осуществлена и органами местного самоуправления, поскольку по тем налогам, которые составляют существенную долю местных бюджетов (НДФЛ, имущественные налоги), муниципальные образования заинтересованы в контроле за их уплатой.

Разработан механизм обеспечения финансово-контрольных полномочий, реализуемых органами местного самоуправления. Сложившаяся сложная ситуация с финансированием муниципальных образований приводит к тому, что представительные органы большинства из них передают полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля контрольно-счетному органу муниципального образования вышестоящего

уровня или контрольно-счетному органу субъекта РФ. Задача по укреплению местного самоуправления должна включать и создание эффективной системы финансового контроля именно на местном уровне без передачи ее на уровень субъекта РФ, что предопределяет установление федеральным законом обязательности создания контрольно-счетных органов в муниципальных районах, городских и муниципальных округах, городских округах с внутригородским делением с сохранением для муниципальных образований низового уровня (поселений, внутригородских районов) возможности выбора – создавать свой контрольно-счетный орган или передать полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля выше. Такая передача полномочий должна быть экономически целесообразна, в связи с чем обоснована необходимость разработки на федеральном уровне рекомендаций по заключению соглашений по передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Сформирована модель организационного блока финансово-правового статуса муниципальных образований исходя из того, что особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований обусловлены перечнем закрепленных за ними финансовых полномочий, объемом наделенных государственных полномочий, территориальными особенностями их расположения и взаимоотношениями друг с другом. Организационный блок финансово-правового статуса муниципального образования будет зависеть от вида муниципального образования, а также от наличия у него особого правового статуса.

Городские округа являются самыми крупными муниципальными образованиями, что обуславливает более стабильное их финансовое положение по сравнению с другими видами муниципальных образований, они преимущественно самостоятельно осуществляют свои бюджетные полномочия, а также полномочия по осуществлению финансового контроля. Важность городского хозяйства, наличие развитого предпринимательства

накладывают отпечаток на формирование доходов городских округов, в структуре которых особое место занимает налог на доходы физических лиц, поскольку именно в городах сосредоточены предприятия с большим числом сотрудников. Это влияет и на размер дополнительных отчислений по НДФЛ, которые отличаются в зависимости от бюджетной обеспеченности городских округов.

Выделены особенности реализации финансово-правового статуса тех городских округов, которые являются административными центрами (столицами) субъектов РФ. Наделение городского округа таким статусом в соответствии с законом субъекта РФ предполагает выделение финансирования на осуществление дополнительных полномочий как столицы региона и недопустимости снижения его размера без соответствующего финансово-экономического обоснования.

Муниципальные округа по своему финансово-правовому статусу наиболее приближены к городским округам. Сделан вывод о нецелесообразности передачи муниципальными округами полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля на уровень субъектов РФ. Исходя из того, что само создание муниципальных округов ставило одной из своих задач укрепление финансовой основы местного самоуправления на объединенных территориях, обосновывается необходимость самостоятельного осуществления муниципальными округами полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля.

Особенности реализации финансово-правового статуса таких муниципальных образований, как муниципальные районы, городские и сельские поселения, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, обусловлены двухуровневым построением местного самоуправления, при котором существенная часть полномочий и финансовых ресурсов закрепляется за муниципальными образованиями верхнего уровня, а муниципальные образования низового уровня теряют самостоятельность в осуществлении ими своей финансовой деятельности.

При передаче финансовых полномочий на уровень вышестоящих муниципальных образований обоснована необходимость соблюдения принципа прозрачности (открытости) в части размещения информации о принимаемых муниципальных правовых актах в бюджетной сфере, бюджетах внутригородских районов и поселений, финансовой деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований низового уровня, осуществления финансовых операций, контроля за ними со стороны органов внешнего и внутреннего финансового контроля в открытом доступе в сети Интернет.

Закрепленный федеральным законом № 131-ФЗ о местном самоуправлении принцип сохранения единства городского хозяйства устанавливает такие ограничения местного самоуправления в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе, которые существенно ограничивают финансовые полномочия внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. В ходе анализа законодательства данных субъектов РФ, муниципальных правовых актов внутригородских территорий городов федерального значения и научной литературы было определено, что из трех городов федерального значения финансово-правовой статус муниципальных образований наиболее максимально реализуется в Санкт-Петербурге.

Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований с особым правовым статусом и на определенных территориях обусловлены сочетанием элементов нескольких правовых статусов муниципальных образований, а также их срочным характером, возможной передачей части финансовых полномочий от муниципального образования иным субъектам, установлением дополнительного финансирования из федерального бюджета, обусловленного возможными ограничениями в реализации своих полномочий муниципальными образованиями и установленных иных финансовых гарантий.

В ходе анализа законодательства о моногородах, а также бюджетного законодательства в части выделения средств моногородам определено, что

финансово-правовой статус моногорода начинается с момента включения в перечень конкретного муниципального образования и прекращается в момент исключения его из перечня. По времени финансово-правовой статус не обозначен. Финансово-правовой статус монопрофильных муниципальных образований обусловлен наличием градообразующего предприятия в моногороде, формирующем большую часть доходов местного бюджета, в связи с чем необходим учет его интересов при реализации финансовых полномочий муниципальным образованием.

Создание ТОСЭР в моногороде влечет изменения в финансово-правовом статусе муниципального образования, обусловленные принятием на себя нового статуса, возможностью передачи части своих полномочий иным лицам (управляющей компании), а также принятием на себя обязательств по осуществлению финансовой поддержки проектов ТОСЭР. Определены дата начала и окончания финансово-правового статуса моногорода-ТОСЭР, который носит ограниченный по времени характер, обусловленный временем, на который создается ТОСЭР (10 лет).

В связи с тем, что в соглашениях о создании ТОСЭР могут быть закреплены условия по взятию муниципальными образованиями на себя финансовых обязательств в отношении ТОСЭР, а также иных условий, которые влекут финансово-правовые последствия для муниципальных образований, в работе обосновывается необходимость выделения на сайте Минэкономразвития РФ специального раздела о создании и деятельности ТОСЭР, в котором по каждой такой территории будут размещаться все документы, включая соглашения, изменения к соглашениям, документы о финансовом обеспечении, деятельности резидентов, предоставляемых им льготах, а также все отчеты, связанные с деятельностью ТОСЭР, в т. ч. отчеты управляющих компаний.

Финансово-правовой статус закрытых административно-территориальных образований определяется их правовым статусом, связанным с особым режимом безопасного функционирования

муниципального образования. Такой режим приводит к снижению возможности получения собственных доходов местных бюджетов и увеличению доли безвозмездных поступлений в силу ограничения прав ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом и дает ЗАТО право на компенсацию дополнительных расходов и потерь бюджетов из федерального бюджета.

Особый статус наукограда, обусловленный его научными целями, предопределяет особенности его финансово-правового статуса, связанного с государственной поддержкой таких муниципальных образований. Главная особенность финансово-правового статуса наукограда заключается в сочетании элементов финансово-правового статуса наукограда как муниципального образования, и элементов финансово-правового статуса наукограда как города с высоким научно-техническим потенциалом, с градообразующим научно-производственным комплексом. К иным особенностям финансово-правового статуса наукограда следует отнести:

– его ограниченный срок действия, обусловленный сроком, на который муниципальное образование получает свой научный статус (с момента присвоения муниципальному образованию статуса наукограда до момента утраты им этого статуса (по истечении срока или досрочно));

– предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов (в настоящее время в форме субсидий).

Определена взаимосвязанная система финансово-правовых инструментов, направленная на совершенствование межмуниципального сотрудничества и развитие городских агломераций. Востребованность применения муниципальными образованиями «горизонтальных» субсидий в ближайшее время предопределяет необходимость формирования муниципальной правовой базы для их применения, поскольку порядок

предоставления таких субсидий должен быть установлен представительным органом муниципального образования. Предлагается разработать на уровне Федерации модельное положение для муниципальных образований о предоставлении «горизонтальных» субсидий.

В рамках развития городских агломераций необходимо установление взаимосвязей входящих в них муниципальных образований, с разграничением между ними полномочий по управлению имуществом, формируемого в рамках межмуниципального сотрудничества, перераспределения бюджетных средств, налоговых доходов и межбюджетных трансфертов, что позволит выровнять бюджетную обеспеченность муниципальных образований, входящих в состав агломерации.

Делается вывод, что городские агломерации, как инструмент развития территорий, необходимо использовать вместе с другими возможностями как в рамках межмуниципального сотрудничества через софинансирование расходов, так и через применение бюджетных инвестиций, публично-частного партнерства, что повысит эффективность финансового взаимодействия муниципальных образований между собой.

Анализ функционирования территорий с особым экономическим статусом (свободные экономические зоны, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, свободный порт Владивосток и др.) показывает, что особый статус таких территорий оказывает влияние на сужение содержания финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в их состав, что предопределяется передачей муниципальными образованиями части своих полномочий управляющим компаниям; передаче муниципальными образованиями имущества, находящегося в муниципальной собственности (в т. ч. в качестве вклада муниципального образования в уставный капитал управляющей компании); взятию муниципальным образованием на себя финансовых

обязательств по финансовому обеспечению отдельных проектов, установлению налоговых льгот по местным налогам.

С целью устранения конкуренции между муниципальными образованиями, а также в силу значимости тех целей, которые ставит перед собой государство, создавая территории с особым экономическим статусом, представляется необходимым установление общего перечня льгот на таких территориях на федеральном уровне НК РФ с возможностью расширения льгот на муниципальном уровне с учетом местных особенностей.

Представляется необходимым с целью реализации налогового суверенитета РФ, а также приведения к единообразию льгот по земельному налогу для резидентов различных территорий с особым экономическим статусом внести в ст. 395 НК РФ дополнения, установив освобождение от налогообложения по земельному налогу для резидентов свободного порта Владивосток и территорий опережающего социально-экономического развития.

Рамки диссертационного исследования не позволили подробно остановиться на всех вопросах реализации финансово-правового статуса муниципальных образований. Обозначенные в настоящей работе проблемы финансово-правового обеспечения местного самоуправления в Российской Федерации послужат основой для дальнейших научных разработок в области финансового, муниципального и других отраслей права, затрагивающих вопросы финансовой деятельности муниципальных образований, а также совершенствования соответствующего законодательства. Предполагается, что перспективными направлениями дальнейших научных разработок в обозначенной сфере являются: финансово-правовое регулирование вопросов межмуниципального сотрудничества и развития городских агломераций; финансово-правовой статус муниципальных образований, расположенных на федеральных территориях; финансово-правовой статус населенных пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями.

Библиографический список использованных источников

I. Нормативные правовые акты и иные официальные материалы

1.1. Международные правовые акты

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // [Электронный ресурс]. – Доступ из Справ. прав. системы «Гарант».

1.2. Нормативные правовые акты Российской Федерации

2. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 11, ст. 1416.

4. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 45, ст. 7061.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 448-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; СЗ РФ. – 2020. – № 52 (ч. I), ст. 8594.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (с изм. и доп. от 17.02.2021 № 6-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3824; СЗ РФ. – 2021. – № 8 (ч. 1), ст. 1196.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (с изм. и доп. от 17.02.2021 № 8-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 2000. – № 32, ст. 3340; СЗ РФ. – 2021. – № 8 (ч. I), ст. 1198.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 09.03.2021 № 33-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – № 32. – 1994, ст. 3301; СЗ РФ. – 2021. – № 11, ст. 1698.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (с изм. и доп. от 09.03.2021 № 33-ФЗ) [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 5, ст. 410; СЗ РФ. – 2021. – № 11, ст. 1698.

10. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (с изм. и доп. от 24.02.2021 № 23-ФЗ) «О банках и банковской деятельности» [Текст] // СЗ РФ. – 1996. – № 6, ст. 492; СЗ РФ. – 2021. – № 9, ст. 1460.

11. Федеральный закон от 07.04.1999 № 70-ФЗ (с изм. и доп. от 20.04.2015 № 100-ФЗ) «О статусе наукограда Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 1999. – № 15, ст. 1750; СЗ РФ. – 2015 – № 17 (ч. IV), ст. 2475.

12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (с изм. и доп. от 29.05.2019 № 106-ФЗ) «О Счетной палате Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 14, ст. 1649; СЗ РФ. – 2019. – № 22, ст. 2662.

13. Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (с изм. и доп. от 03.08.2018 № 342-ФЗ) «О парламентском контроле» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 19, ст. 2304; СЗ РФ. – 2018. – № 32 (ч. II), ст. 5135.

14. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (с изм. и доп. от 05.12.2017 № 392-ФЗ) «Об Общественной палате Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2005. – № 15, ст. 1277; СЗ РФ. – 2017. – № 50 (ч. III), ст. 7563.

15. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп. от 29.12.2020 № 464-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2003. – № 40, ст. 3822; СЗ РФ, – 2021. – № 1 (ч. I), ст. 3.

16. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30.12.2020 № 532) [Текст] // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. II), ст. 3127; СЗ РФ. – 2021. – № 1 (ч. I), ст. 71.

17. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (с изм. и доп. от 07.04.2020 № 115-ФЗ) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 49, ст. 6078; СЗ РФ. – 2020. – № 15 (ч. I), ст. 2238.

18. Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (с изм. и доп. от 24.04.2020 № 147-ФЗ) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч. 5), ст. 7070; СЗ РФ. – 2020. № 17, ст. 2725.

19. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (с изм. и доп. от 27.12.2018 № 498-ФЗ) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 28, ст. 4717; СЗ РФ. – 2018. – № 52, ст. 8117.

Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (ч. I), ст. 4213; СЗ РФ, – 2018. – № 53 (ч. I), ст. 8424.

20. Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ (с изм. и доп. от 23.06.2020 № 186-ФЗ) «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 48, ст. 6658; СЗ РФ. – 2020. – № 26, ст. 4000.

21. Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (с изм. и доп. от 23.11.2020 № 374-ФЗ) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 1 (ч. I), ст. 26; СЗ РФ. – 2020. – № 48, ст. 7627.

22. Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (с изм. и доп. от 20.07.2020 № 234-ФЗ) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (ч. I), ст. 4341; СЗ РФ. – 2020. – № 30, ст. 4760.

23. Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 435) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 27 (ч. I), ст. 4169; СЗ РФ. – 2020. – № 52 (ч. I), ст. 8581.

24. Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 431-ФЗ) «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 31 (ч. I), ст. 4763; СЗ РФ. – 2020. – № 52 (ч. I), ст. 8577.

25. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ (с изм. и доп. от 30.12.2020 № 494-ФЗ) «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 14 (часть I), ст. 1999; СЗ РФ. – 2021. – № 1 (часть I), ст. 33.

26. Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (с изм. и доп. от 15.10.2020 № 305-ФЗ) «О свободном порте Владивосток» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (ч. I), ст. 4338; СЗ РФ. – 2020. – № 31 (ч. I), ст. 5064.

27. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (с изм. и доп. от 20.04.2021 № 91-ФЗ) «О федеральной территории «Сириус» [Текст] // СЗ РФ.

– 2020. – № 52 (ч. I), ст. 8583; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2021 14 апр.

28. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (с изм. и доп. от 27.12.2018 № 559-ФЗ) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 7, ст. 903; СЗ РФ. – 2018. – № 53 (ч. I), ст. 8485.

29. Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 (с изм. и доп. от 24.02.2021 № 20-ФЗ) «О закрытом административно-территориальном образовании» [Текст] // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 33, ст. 1915; СЗ РФ. – 2021. – № 9, ст. 1467.

30. Постановление СФ ФС РФ от 30.03.2016 № 137-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 14, ст. 1939.

31. Постановление СФ ФС РФ от 22.03.2017 № 59-СФ «О мерах Правительства Российской Федерации по реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 13, ст. 1792.

32. Указ Президента РФ от 06.05.2000 № 821 (с изм. и доп. от 20.04.2005 № 448) О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области» [Текст] // СЗ РФ. – 2000. – № 19, ст. 2066; СЗ РФ. – 2005. – № 17, ст. 1524.

33. Указ Президента РФ от 17.07.2018 № 424 «Об упразднении закрытого административно-территориального образования - г. Шиханы Саратовской области» [Текст] // СЗ РФ. – 2018. – № 30, ст. 4709.

34. Указ Президента РФ от 29.12.2003 № 1530 «О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Реутову Московской области» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 1, ст. 14.

35. Послание Президента РФ Правительству РФ от 12.04.1999 «О бюджетной политике на 2000 год» [Текст] // Рос. газета. – 1999. – 13 апр.

36. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол

от 24.12.2018 № 15 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

37. Паспорт национального проекта «Наука», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

38. Паспорт приоритетной программы Комплексное развитие моногородов, утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30.11.2016 № 11 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

39. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом РФ 05.12.2016 № Пр-2346) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

40. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Правительством РФ 29.09.2018 [Электронный ресурс]. – Документ опубликован не был. Доступ из Справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 (с изм. и доп. от 16.02.2021 № 200) «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» [Текст] // СЗ РФ. – 2001. – № 29, ст. 3019; СЗ РФ. – 2021. – № 8 (ч. II), ст. 1367.

42. Постановление Правительства РФ от 05.07.2019 № 863 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации городскому округу Протвино (Московская область)» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 28, ст. 3787.

43. Постановление Правительства РФ от 11.11.2014 № 1186 (с изм. и доп. от 19.02.2021 № 225) «О предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 46, ст. 6378; СЗ РФ. – 2021. – № 9, ст. 1495.

44. Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 428 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Михайловка» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 16, ст. 1936.

45. Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 (с изм. и доп. от 27.12.2019 № 1918) «Об утверждении Правил формирования

перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 16, ст. 1946; СЗ РФ. – 2020. – № 1 (ч. II), ст. 100.

46. Постановление Правительства РФ от 13.12.2017 № 1544 (с изм. и доп. от 06.09.2018 № 1063) «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 52 (ч. I), ст. 8126; СЗ РФ – 2018. – № 38, ст. 5844.

47. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (с изм. и доп. от 31.03.2021 № 513) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. II), ст. 2162; СЗ РФ. – 2021. – № 16 (ч. I), ст. 2761.

48. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (с изм. и доп. от 23.03.2021 № 442) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 18 (ч. III), ст. 2166; СЗ РФ. – 2021. – № 13 (ч. II), ст. 2266.

49. Постановление Правительства РФ от 17.12.2010 № 1050 (с изм. и доп. от 02.03.2021 № 293) «О реализации отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2011. – № 5, ст. 739; СЗ РФ. – 2021. – № 10, ст. 1628.

50. Постановление Правительства РФ от 18.04.2005 № 232 (с изм. и доп. от 23.12.2020 № 2240) «Об утверждении Правил компенсации дополнительных расходов и (или) потерь бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанных с особым режимом безопасного функционирования» [Текст] // СЗ РФ. – 2005. – № 17, ст. 1565; СЗ РФ. – 2021. – № 1 (ч. I), ст. 105.

51. Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 875 (с изм. и доп. от 09.10.2019 № 1301) «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Белогорск» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 35, ст. 4993; СЗ РФ. – 2019. – № 41, ст. 5728.

52. Постановление Правительства РФ от 21.08.2015 № 877 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Индустриальный парк «Кангалассы» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 35, ст. 4995.

53. Постановление Правительства РФ от 22.06.2015 № 614 (с изм. и доп. от 11.03.2021 № 350) «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» [Текст] // СЗ РФ. – 2015. – № 27, ст. 4063; СЗ РФ. – 2021. – № 12, ст. 1996.

54. Постановление Правительства РФ от 22.06.2019 № 796 (с изм. и доп. от 10.08.2020 № 1204) «Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 26, ст. 3450; СЗ РФ. – 2020. – № 33, ст. 5402.

55. Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 326 (с изм. и доп. от 29.05.2020 № 790) «Об утверждении Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2018. – № 14, ст. 1976; СЗ РФ. – 2020. – № 23, ст. 3654.

56. Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (с изм. и доп. от 31.12.2020 № 2465) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [Текст] // СЗ РФ. – 2016. – № 22, ст. 3224; СЗ РФ. – 2021. - № 2 (ч. II), ст. 469.

57. Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 377 (с изм. и доп. от 31.03.2021 № 518) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 15 (ч. III), ст. 1750; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2021. – 15 апр.

58. Постановление Правительства РФ от 29.07.2014 № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях

монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 31, ст. 4425.

59. Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 (с изм. и доп. от 31.03.2021 № 490) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 23, ст. 2953; СЗ РФ. – 2021. – № 15 (ч. II), ст. 2564.

60. Распоряжение Правительства РФ от 06.09.2010 № 1485-р (с изм. и доп. от 24.06.2020 № 917) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2010. – № 40, ст. 5107; СЗ РФ. – 2020. – № 27, ст. 4206.

61. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (с изм. и доп. от 23.03.2021 № 719-р) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 7 (ч. II), ст. 702; СЗ РФ. – 2021. – № 12 (ч. II), ст. 2304.

62. Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р (с изм. и доп. 12.05.2018 № 893-р) «О Транспортной стратегии Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 50, ст. 5977; СЗ РФ. – 2018. – № 22, ст. 3176.

63. Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р (с изм. и доп. от 21.01.2020 № 42-р) «Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 31, ст. 4448; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 22 янв.

64. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 5, ст. 547.

65. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2014. – № 2 (ч. II), ст. 219.

66. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 6, ст. 542.

67. Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, одобрен Правительством РФ 23.09.2020, протокол № 36, раздел VII (№ П13-60855 от 02.10.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

68. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2019 год и период 2020 и 2021 годов (утв. Банком России) [Текст] // Вестник Банка России. – 2018. – 14 дек.

69. Приказ Госстроя РФ от 15.12.1999 № 153 «Об утверждении Правил создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах Российской Федерации» [Текст] // Нормирование в строительстве и ЖКХ. – 2000. – № 1 (Приказ).

70. Приказ Минрегиона России от 09.09.2013 № 371 «Об утверждении методики оценки качества городской среды проживания» [Текст] // Нормирование в строительстве и ЖКХ. – 2013. – № 5.

71. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 (с изм. и доп. от 06.04.2021) «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

72. Приказ Минэкономразвития России от 14.03.2019 № 125 (ред. от 07.09.2020) «Об утверждении Требований к реализации мероприятий, осуществляемых субъектами Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации в целях достижения целей, показателей и результатов региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

73. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

74. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по регулированию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях (утв. Минфином России) [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

75. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. – URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/methodology/> (дата обращения 31.10.2020).

76. Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

77. Письмо Минфина России от 31 июля 2019 г. № 06-04-11/01/57291 «О включении в бюджетную и налоговую системы Российской Федерации муниципального округа» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1.3. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

78. Закон Вологодской области от 06.05.1996 № 77-ОЗ (с изм. и доп. от 13.01.2020 № 4639-ОЗ) «О статусе административного центра Вологодской области» [Текст] // Красный Север, 2005. – № 178; Красный Север, 2020. – 18 янв.

79. Закон Ставропольского края от 01.08.1997 № 22-кз (с изм. и доп. от 04.02.2016 № 10-кз) «О статусе административного центра Ставропольского края» [Текст] // Ставропольская правда, 1997. – № 153; Ставропольская правда, 2016. – 12 фев.

80. Закон Владимирской области от 08.04.2003 № 25-ОЗ (с изм. и доп. от 07.11.2016 № 131-ОЗ) «О статусе административного центра Владимирской области» [Текст] // Владимирские ведомости, 2003. – 16 апр.; Владимирские ведомости, 2016. – 12 нояб.

81. Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 № 411-68 (с изм. и доп. от 28.03.2019 № 149-31) «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» [Текст] // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2005. – № 11; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2019. – 29 мар.

82. Закон Республики Алтай от 18.10.2005 № 79-РЗ (с изм. и доп. от 23.12.2020 № 77-РЗ) «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Алтай» [Текст] // Звезда Алтая. – 2005. – 22 нояб.; Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>, 2020. – 23 дек.

83. Закон Республики Дагестан от 08.12.2005 № 60 (с изм. и доп. от 29.12.2017 № 111) «О республиканском фонде финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) Республики Дагестан» [Текст] // Собрание законодательства Республики Дагестан. – 2005. – № 12 (I), ст. 827; Дагестанская правда, 2018. – 18 янв.

84. Закон Самарской области от 28.12.2005 № 235-ГД (с изм. и доп. от 30.10.2019 № 105-ГД) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» [Текст] // Волжская коммуна, 2005. – 29 дек.; Волжская коммуна, 2019. – 6 нояб.

85. Закон Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 371-77 (с изм. и доп. от 05.02.2021 № 18-4) «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» [Текст] // Санкт-Петербургские ведомости, 2007. – 30 июля; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2021. – 8 фев.

86. Закон Челябинской области от 30.09.2008 № 314-ЗО (с изм. и доп. от 02.03.2021 № 314-ЗО) «О межбюджетных отношениях в Челябинской области» [Электронный ресурс] // Южноуральская панорама, 2008. – 21 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. – 2 мар.

87. Закон Самарской области от 12.03.2009 № 27-ГД (с изм. и доп. от 11.11.2016 № 114-ГД) «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами,

поселениями, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением и внутригородскими районами, расположенными на территории Самарской области» [Текст] // Волжская коммуна, 2009. – 14 мар.; Волжская коммуна, 2016. – 15 нояб.

88. Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420-79 (с изм. и доп. 21.12.2020 № 286-66) «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс] // Санкт-Петербургские ведомости, 2009. – 24 сент.; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2020. – 18 июня.

89. Закон Забайкальского края от 04.05.2010 № 358-33К (с изм. и доп. 21.06.2019 № 1739-33К) «О статусе административного центра (столицы) Забайкальского края» [Электронный ресурс] // Забайкальский рабочий, 2010. – 7 мая; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. – 24 июня.

90. Закон Санкт-Петербурга от 28.06.2010 № 396-88 (с изм. и доп. от 10.02.2021 № 30-9) «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» [Электронный ресурс] // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2010. – № 25; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2021. – 11 фев.

91. Закон Красноярского края от 09.06.2011 № 12-5979 (с изм. и доп. от 01.11.2018 № 6-2131) «Об общественном и государственном контроле за осуществлением бюджетных инвестиций в крупные социальные объекты» [Электронный ресурс] // Наш Красноярский край, 2011. – 24 июня Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края <http://www.zakon.krskstate.ru>, 2018. – 16 ноя.

92. Закон Республики Башкортостан от 13.07.2011 № 428-з (с изм. и доп. от 31.10.2018 № 7-з) «Об установлении единых нормативов отчислений от отдельных налогов в бюджеты муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан» [Текст] // Республика Башкортостан. – 2011. – 22 июля; Республика Башкортостан. – 2018. – 9 нояб.

93. Закон г. Москвы от 28.07.2011 № 36 «Об особенностях организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в состав внутригородской территории города Москвы в результате изменения границ города Москвы, и о внесении изменений в статью 1 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации

местного самоуправления в городе Москве» [Текст] // Ведомости Московской городской Думы. – 2011. – № 9, ст. 225.

94. Закон Архангельской области от 30.09.2011 № 330-24-ОЗ (с изм. и доп. от 21.12.2020 № 355-22-ОЗ «О статусе административного центра Архангельской области» [Электронный ресурс] // Волна, 2011. – 11 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 2020. – 22 дек.

95. Закон Волгоградской области от 29.11.2011 № 2258-ОД (с изм. и доп. от 04.12.2020 № 107-ОД) «Об установлении единых нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет» [Текст] // Волгоградская правда. – 2011. – 7 дек.; Волгоградская правда. – 2020. – 18 дек.

96. Закон Московской области от 29.10.2012 № 160/2012-ОЗ (с изм. и доп. от 30.06.2020 № 130-2020-ОЗ) «Об установлении единого норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Московской области от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, подлежащего зачислению в бюджет Московской области» [Текст] // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2012. – 7 нояб.; Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2020. – 10 июля.

97. Закон города Севастополя от 18.04.2014 № 2-ЗС (с изм. и доп. от 02.12.2014 № 87-ЗС) «Об особенностях применения законодательства о налогах и сборах на территории города федерального значения Севастополя в переходный период» [Текст] // Севастопольские известия, 2014. – 19 апр.; Севастопольские известия, 2014 – 3 дек.

98. Закон города Севастополя от 03.06.2014 № 17-ЗС «Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе» [Текст] // Севастопольские известия, 2014. – 4 июня.

99. Закон Челябинской области от 10.06.2014 № 706-ЗО (с изм. и доп. от 18.12.2014 № 96-ЗО) «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа» [Текст] // Южноуральская панорама, 2014. – 14 июня; Южноуральская панорама, 2014. – 27 дек.

100. Закон Челябинской области от 18.12.2014 № 72-ЗО «О разграничении полномочий между представительным органом городского

округа с внутригородским делением и представительными органами внутригородских районов по установлению, введению в действие и прекращению действия местных налогов» [Текст] // Южноуральская панорама, 2014. – 23 дек.

101. Закон Челябинской области от 18.12.2014 № 97-ЗО (с изм. и доп. от 04.07.2019 № 919-ЗО) «О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов» [Текст] // Южноуральская панорама, 2014. – 27 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>., 2019. – 5 июля.

102. Закон города Севастополя от 30.12.2014 № 102-ЗС (с изм. и доп. от 15.03.2021 № 635-ЗС) «О местном самоуправлении в городе Севастополе» [Электронный ресурс] // Севастопольские известия, 2014. – 31 дек.; Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2021. – 15 мар.

103. Закон Самарской области от 30.03.2015 № 23-ГД (с изм. и доп. от 31.12.2019 № 156-ГД) «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» [Текст] // Волжская коммуна, 2015. – 31 мар.; Волжская коммуна, 2020. – 15 янв.

104. Закон Республики Дагестан от 30.04.2015 № 43 «О статусе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», статусе и границах внутригородских районов в составе городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Дагестан» [Текст] // Дагестанская правда, 2015. – 6 мая.

105. Закон Самарской области от 06.07.2015 № 74-ГД (с изм. и доп. от 17.03.2021 № 17-ГД) «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» [Текст] // Волжская коммуна, 2015. – 7 июля; Волжская коммуна, 2021. – 19 мар.

106. Закон Республики Дагестан от 01.12.2015 № 104 (с изм. и доп. от 20.06.2016 № 48) «Об утверждении источников доходов местных бюджетов внутригородских районов городских округов с внутригородским делением

Республики Дагестан» [Текст] // Дагестанская правда, 2015. – 2 дек.; Дагестанская правда, 2016. – 22 июня.

107. Закон города Севастополя от 28.12.2015 № 223-ЗС (с изм. и доп. от 29.07.2020 № 594-ЗС) «О межбюджетных отношениях в городе Севастополе» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2015. – 28 дек.; Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2020. – 27 июля.

108. Закон Республики Дагестан от 08.02.2016 № 9 (с изм. и доп. от 21.06.2019 № 64) «Об отдельных вопросах местного значения городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов в его составе» [Текст] // Дагестанская правда, 2016. – 11 фев.; Дагестанская правда, 2019. – 4 июля.

109. Закон Пермского края от 02.06.2016 № 654-ПК (с изм. и доп. от 07.12.2020 № 589-ПК) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2016. – 7 июня; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 9 дек.

110. Закон города Севастополя от 29.12.2016 № 314-ЗС (с изм. и доп. от 28.12.2020 № 624-ЗС) «О наделении органов местного самоуправления в городе Севастополе отдельными государственными полномочиями города Севастополя» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2016. – 29 дек.; Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2020. – 28 дек.

111. Закон Краснодарского края от 27 ноября 2017 года № 3690-КЗ (изм. и доп. от 27.05.2020 № 4290-КЗ) «О введении курортного сбора на территории Краснодарского края и внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru>, 2017. – 27 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2020. – 2 июня.

112. Закон Республики Дагестан от 12.12.2017 № 97 (с изм. и доп. от 29.11.2018 № 78) «Об установлении единого норматива отчисления в

бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением Республики Дагестан от налога на доходы физических лиц, налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, подлежащего зачислению в республиканский бюджет Республики Дагестан» [Текст] // Дагестанская правда, 2017. – 14 дек.; Дагестанская правда, 2018. – 30 нояб.

113. Закон Пермского края от 28.02.2018 № 191-ПК (с изм. и доп. от 02.03.2021 № 625-ПК) «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. – 2 мар.; Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. – 3 мар.

114. Закон Московской области от 19.10.2018 № 170/2018-ОЗ (с изм. и доп. от 05.03.2020 № 18/2020-ОЗ) «О развитии инициативного бюджетирования в Московской области» [Электронный ресурс] // официальный интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 25 окт.; Официальный Интернет-портал Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru>, 2020. 11 мар.

115. Закон Кемеровской области от 14.11.2018 № 90-ОЗ (с изм. и доп. от 01.11.2020 № 115-ОЗ) «О реализации проектов инициативного бюджетирования в Кемеровской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. 19 нояб.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 6 нояб.

116. Закон г. Москвы от 11.07.2012 № 39 (с изм. и доп. от 21.11.2018 № 27) «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы» [Текст] // Ведомости Московской городской Думы. – 2012. – № 9, ст. 224; Ведомости Московской городской Думы. – 2019. – № 1 (ч. I), ст. 127.

117. Закон Волгоградской области от 07.12.2018 № 134-ОД (с изм. и доп. от 05.12.2019 №126-ОД) «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Текст] // Волгоградская правда. – 2018. – 21 дек.; Волгоградская правда. – 2019. – 20 дек.

118. Закон Республики Карелия от 21.12.2018 № 2335-ЗРК «О статусе столицы Республики Карелия» [Электронный ресурс] // Официальный

интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 24 дек.

119. Закон Московской области от 22.04.2019 № 68/2019-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Пушкинского муниципального района» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. – 26 апр.

120. Закон Московской области от 13.05.2019 № 85/2019-ОЗ «Об организации местного самоуправления на территории Лотошинского муниципального района» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. – 15 мая.

121. Закон Пермского края от 20.06.2019 № 426-ПК (с изм. и доп. от 13.12.2019 № 490-ПК) «Об образовании нового муниципального образования Юрлинский муниципальный округ Пермского края» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. – 21 июня; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. – 18 дек.

122. Закон Приморского края от 16.09.2019 № 570-КЗ (с изм. и доп. от 04.12.2019 № 643-КЗ) «О Чугуевском муниципальном округе» [Текст] // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2019. – № 102. – С. 88-150; Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. – 2019. – № 110. – С. 44-131.

123. Закон Пермского края от 05.11.2019 № 475-ПК (с изм. и доп. от 13.12.2019 № 490-ПК) «Об образовании нового муниципального образования Еловский муниципальный округ Пермского края» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.11.2019; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.12.2019.

124. Закон Санкт-Петербурга от 29.11.2019 № 614-132 (с изм. и доп. от 11.12.2020 № 587-124) «О бюджете Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2019. – 29 нояб.; Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 2020. – 17 дек.

125. Закон Приморского края от 02.12.2019 № 632-КЗ «О статусе административного центра Приморского края» [Электронный ресурс] //

Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. – 3 дек.

126. Закон Красноярского края от 05.12.2019 № 8-3431 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Пировского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа» [Текст] // Наш Красноярский край, 2019. – 25 дек.

127. Закон города Севастополя от 05.12.2019 № 555-3С «О бюджете города Севастополя на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2019. – 5 дек.

128. Закон Красноярского края от 19.12.2019 № 8-3522 «Об объединении всех поселений, входящих в состав Шарыповского района Красноярского края, и наделении вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа» [Текст] // Наш Красноярский край, 2019. – 27 дек.

129. Закон Кировской области от 20.12.2019 № 329-3О «О наделении Богородского городского округа Кировской области статусом муниципального округа» [Текст] // Кировская правда, 2019. – 31 дек.

130. Закон Кировской области от 20.12.2019 № 331-3О «О преобразовании некоторых муниципальных образований Кировской области и наделении вновь образованных муниципальных образований статусом муниципального округа» [Текст] // Кировская правда, 2019. – 31 дек.

131. Закон Амурской области от 22.05.2020 № 529-ОЗ (с изм. и доп. от 05.04.2021 № 714-ОЗ) «О преобразовании сельских поселений Ромненского района Амурской области во вновь образованное муниципальное образование Ромненский муниципальный округ Амурской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 22 мая; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. – 5 апр.

132. Закон Республики Крым от 29.05.2020 № 77-ЗРК/2020 «Об инициативном бюджетировании в Республике Крым» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. 3 июня.

133. Закон Курганской области от 23.06.2020 № 49 «О преобразовании муниципальных образований путем объединения всех поселений, входящих в состав Макушинского района Курганской области, во вновь образованное муниципальное образование - Макушинский муниципальный округ Курганской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 23 июня.

134. Закон Санкт-Петербурга от 29.09.2020 № 419-94 «О межбюджетных трансфертах бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 2 окт.

135. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (с изм. и доп. от 25.11.2020 № 27) «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [Текст] // Ведомости Московской городской Думы. – 2002. – № 12, ст. 276; Ведомости Московской городской Думы. – 2020. – № 10, ст. 126.

136. Закон города Севастополя от 27.11.2020 № 614-ЗС «О налоге на имущество физических лиц» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>, 2020. – 27 нояб.

137. Указ Губернатора ЯО от 27.02.2013 № 110 «Об утверждении Концепции социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года» [Текст] // Документ-Регион, 2013. – 24 мая.

138. Постановление Правительства Тюменской области от 21.06.2013 N 219-п (с изм. и доп. от 25.01.2016 №17-п) «Об утверждении Порядка информирования населения о принимаемых исполнительными органами государственной власти Тюменской области мерах в сфере жилищно-коммунального хозяйства и по вопросам развития общественного контроля в этой сфере» [Текст] // Тюменская область сегодня. – 2013. – 29 июня. – № 111; Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtyumenu.ru>, 27.01.2016.

139. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края № 91 от 05.03.2018 (с изм. и доп. от 25.11.2019 № 797) «Об утверждении Положения о порядке расходования субвенций, предоставляемых местным бюджетам из краевого бюджета для осуществления отдельных государственных полномочий Краснодарского

края по осуществлению регионального государственного контроля за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований Федерального закона от 29 июля 2017 года № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае», иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Закона Краснодарского края от 27 ноября 2017 года № 3690-КЗ «О введении курортного сбора на территории Краснодарского края и внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об административных правонарушениях» и иных нормативных правовых актов Краснодарского края, связанных с проведением эксперимента» [Текст] // Кубанские новости. – 2018. – 29 марта. – № 45; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2019. – 2 дек.

140. Указ Губернатора Омской области от 24.06.2013 № 93 (с изм. и доп. от 07.05.2018 № 53) «О Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года» [Текст] // Омский вестник, 2013. – 28 июня; Омский вестник, 2018. – 11 мая.

141. Постановление администрации Тамбовской области от 24.09.2013 № 1057 (с изм. и доп. от 26.03.2021 № 198) «Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс] // Сайт сетевого издания «Тамбовская жизнь» <http://www.tamlife.ru>, 2013. – 25 сент.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. – 1 апр.

142. Постановление Правительства Волгоградской обл. от 25.11.2013 № 659-п (с изм. и доп. от 25.11.2019 № 571-п) «Об утверждении Методики расчета дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты Волгоградской области от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации» [Текст] // Волгоградская правда. – 2013. – 4 дек.; Волгоградская правда. – 2019. – 29 нояб.

143. Постановление Правительства Москвы от 17.12.2013 № 853-ПП (с изм. и доп. от 15.12.2020 № 2212-ПП) «Об утверждении порядков предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета города Москвы бюджетам внутригородских муниципальных образований [Текст] // Вестник

Мэра и Правительства Москвы. – 2013. – № 70; Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2020. – № 71.

144. Постановление Правительства Омской области от 26.03.2014 № 50-п (с изм. и доп. от 10.12.2019 № 410-п) «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Омской области [Текст] // Омский вестник. – 2014. – 28 марта; Омский вестник. – 2019. – 20 дек.

145. Постановление Правительства Калининградской области от 04.06.2014 № 333 (с изм. и доп. от 29.04.2019 № 300) «О порядке определения объема и предоставления субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим общественный контроль в сфере жилищно-коммунального хозяйства» [Текст] // Калининградская правда, – 2014. – 11 июня.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 7 мая.

146. Постановление Администрации Алтайского края от 13.10.2014 № 467 (с изм. и доп. от 08.02.2021 № 28) «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Экономическое развитие и инновационная экономика» на 2015 - 2020 годы» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2014. – 22 окт.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2021. – 9 фев.

147. Постановление Правительства Кировской области от 15.03.2018 № 122-П «О реализации проекта «Народный бюджет» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. – 2018. – 21 марта.

148. Постановление Правительства Москвы от 30.06.2015 № 401-ПП «О Порядке сбора, обработки и передачи налоговым органам сведений об объектах обложения торговым сбором в городе Москве» [Текст] // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2015. – № 37.

149. Указ Главы РК от 13.05.2016 № 66 «О проекте «Народный бюджет» в Республике Коми» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.05.2016.

150. Постановление Правительства Нижегородской области от 21.09.2016 № 642 «Об утверждении Основных направлений бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и

2019 годов» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2016. – 27 сент.

151. Постановление Правительства Пермского края от 10.01.2017 № 6-п (с изм. и доп. от 23.09.2020 № 706-п) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на софинансирование проектов инициативного бюджетирования в Пермском крае и Порядка проведения конкурсного отбора проектов инициативного бюджетирования краевой конкурсной комиссией инициативного бюджетирования» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2017. – 12 янв.; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 24 сент.

152. Постановление Администрации Волгоградской обл. от 23.01.2017 № 16-п (с изм. и доп. от 25.12.2020 № 825-п) «Об утверждении государственной программы Волгоградской области «Развитие транспортной системы и обеспечение безопасности дорожного движения в Волгоградской области» [Текст] // Волгоградская правда. – 2017. – 14 фев.; Волгоградская правда. – 2021. – 22 янв.

153. Постановление Правительства РБ от 19.04.2017 № 168 «О реализации на территории Республики Башкортостан проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах» [Текст] // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан. – 2017. – № 16(562), ст. 553.

154. Постановление Правительства Республики Алтай от 18.08.2017 № 207 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2018 - 2020 годы» [Электронный ресурс] // Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>, 2017. – 22 авг.

155. Распоряжение Правительства РБ от 11.09.2017 № 870-р (с изм. и доп. от 28.01.2019 № 42-р) «Об утверждении приоритетной региональной программы «Комплексное развитие моногородов Республики Башкортостан» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

156. Постановление Кабинета Министров РА от 25.09.2017 № 168 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Адыгея на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» [Электронный

ресурс] // Официальный Интернет-сайт исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея <http://www.adygheya.ru>, 2017. – 25 сент.

157. Постановление Правительства Республики Алтай от 14.08.2018 № 257 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Алтай на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Текст] // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2018. – № 157(163), с. 205.

158. Распоряжение Правительства Ставропольского края от 29.08.2018 № 353-рп «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики Ставропольского края на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

159. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 01.10.2018 № 286 «Об основных направлениях бюджетной политики, налоговой и долговой политики Республики Калмыкия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. – 11 окт.

160. Распоряжение Правительства РИ от 15.10.2018 № 680-р «Об одобрении Основных направлений бюджетной и налоговой политики Республики Ингушетия на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

161. Постановление Кабинета Министров РА от 17.10.2018 № 221 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Адыгея на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2018. – 22 окт.

162. Распоряжение Правительства Чеченской Республики от 31.10.2018 № 296.1-р «Об основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики Чеченской Республики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Текст] // Вести Республики. – 2018. – № 84 (3077).

163. Постановление Правительства Пермского края от 21.11.2018 № 718-п (с изм. и доп. от 30.03.2021 № 177-п) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных

программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований и Методики расчета объема субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2018. – 22 нояб.; Официальный сайт Правительства Пермского края <https://gov.permkrai.ru>, 2021. – 31 мар.

164. Постановление Правительства Нижегородской области от 21.12.2018 № 889 (с изм. и доп. от 16.07.2020 № 586) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2018. – 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 2020. – 17 июля.

165. Указ Главы ЧР от 01.07.2019 № 89 «Об основных направлениях бюджетной политики Чувашской Республики на 2020 год и на плановый период 2012 и 2022 годов» [Текст] // Вести Чувашии. – 2019. – 6 июля. – № 25.

166. Постановление Правительства Самарской области от 18.11.2019 № 826 «Об установлении на 2020 год нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления внутригородских районов Самарской области» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Самарской области. – URL: <http://www.pravo.samregion.ru>, 2019. – 18 нояб.

167. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 24.12.2019 № 764 «Об утверждении Основных направлений долговой политики Республики Башкортостан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан <http://www.npa.bashkortostan.ru>, 2019. – 25 дек.

168. Распоряжение Правительства Республики Дагестан от 26.12.2019 № 399-р «Об утверждении основных направлений долговой политики Республики Дагестан на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»

[Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Дагестан <http://pravo.e-dag.ru>, 2019. – 27 дек.

169. Постановление Правительства Республики Коми от 21.01.2020 № 18 «О грантах на поощрение муниципальных образований городских (сельских) поселений в Республике Коми за преобразование в муниципальный округ» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2020. – 27 янв.

170. Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 26.10.2018 № 337 (с изм. и доп. от 02.12.2019 № 337) «О реализации проектов инициативного бюджетирования на территории Чукотского автономного округа» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2018; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.12.2019.

171. Постановление Администрации Волгоградской обл. от 23.09.2019 № 460-п «Об утверждении Порядка проведения оценки налоговых расходов Волгоградской области» [Текст] // Волгоградская правда – 2019. – 4 окт.

1.4. Нормативные правовые акты муниципальных образований

172. Устав Курчатовского района города Челябинска (принят решением Совета депутатов Курчатовского района города Челябинска от 26.11.2014 № 2/1) (с изм. и доп. от 29.04.2020 № 9/1) [Текст] // Южноуральская панорама. – 2014. – 27 дек.; Вечерний Челябинск. – 2020. – 10 июня.

173. Решение Волгоградской городской Думы от 11.07.2018 № 68/2024 (с изм. и доп. 29.04.2020 № 20/444 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Волгограде» [Текст] // Городские вести. Царицын - Сталинград – Волгоград. – 2018. – 19 июля; Городские вести. Царицын - Сталинград – Волгоград. – 2020. – 7 мая.

174. Решение Волгоградской городской Думы от 20.12.2019 № 16/368 (с изм. и доп. от 22.12.2020 № 38/639) «О бюджете Волгограда на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Текст] // Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград». – 2019. – 28 дек.; Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград». – 2020. – 24 дек.

175. Решение Волгоградской городской Думы от 21.12.2018 № 5/113 (с изм. и доп. от 20.12.2019 № 16/367) «О бюджете Волгограда на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Текст] // Городские вести. Царицын

- Сталинград - Волгоград». – 2018. – 29 дек.; Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград». – 2019. – 28 дек.

176. Решение Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/992 (с изм. и доп. от 25.09.2019 № 12/286) «Об утверждении Положения об Общественной палате Волгограда» [Текст] // Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград. – 2015. – 04 июля. – № 66; Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград. – 2019. – 28 сентября. – № 108.

177. Решение Волгоградской городской Думы от 25.01.2017 № 53/1539 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Волгограда до 2030 года» [Текст] // Городские вести. Царицын - Сталинград - Волгоград. – 2017. – 2 фев.

178. Решение Думы городского округа Самара от 09.07.2015 № 585 (с изм. и доп. от 30.01.2020 № 491) «О межбюджетных отношениях в городском округе Самара» [Текст] // Самарская Газета, 2015. – 11 июля; Самарская Газета, 2020. – 1 фев.

179. Решение Думы городского округа Самара от 27.08.2015 № 605 (с изм. и доп. от 06.08.2020 № 559) «Об утверждении Положения «О порядке предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета городского округа Самара Самарской области бюджетам внутригородских районов городского округа Самара Самарской области» [Текст] // Самарская Газета, 2015. – 1 сент.; Самарская Газета, 2020. – 8 авг.

180. Решение Думы городского округа Самара от 27.12.2007 № 516 (с изм. и доп. от 26.03.2020 № 512) «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе городского округа Самара» [Текст] // Самарская Газета, 2007. – 30 дек.; Самарская Газета, 2020. – 28 мар.

181. Решение Думы Ханты-Мансийского района от 04.10.2007 № 189 «О Положении о порядке участия Ханты-Мансийского района в организациях межмуниципального сотрудничества» [Текст] // Наш район Ханты-Мансийский, 2007. – 18 окт.

182. Решение Липецкого городского Совета депутатов от 16.07.2019 № 947 «О Положении о реализации инициативного бюджетирования в городе Липецке» [Текст] // Липецкая газета, 2019. – 24 июля.

183. Решение Райчихинского городского Совета народных депутатов от 26.04.2017 № 566/48 «Об утверждении персонального состава комиссии общественного контроля г. Райчихинска за эффективным расходованием

субсидии из областного бюджета на софинансирование расходов по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог г. Райчихинска и сооружений на них» [Текст] // Вести Райчихинска, 2017. – 5 мая.

184. Решение Собрании депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 24.12.2015 № 4-2 (с изм. и доп. от 04.04.2018 № 23-1) «Об установлении единых для всех внутригородских районов города Махачкалы нормативов отчислений в бюджеты внутригородских районов города Махачкалы» [Текст] // Махачкалинские известия, 2015. – 31 дек.; Махачкалинские известия, 2018. – 6 апр.

185. Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 19.12.2018 № 35/2 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года» [Текст] // Вечерняя Уфа. – 2018. – 21 дек.

186. Решение Совета депутатов г. Лыткарино МО от 09.08.2000 № 207/33 «Об утверждении Положения о льготах по оплате жилья гражданам, осуществляющим общественный контроль за содержанием жилищного фонда и защиту прав и интересов жителей по вопросам жилищно-коммунального обслуживания» [Текст] // Лыткаринские вести, – 2000. – 25 авг.

187. Решение Совета депутатов городского округа Восход МО от 11.04.2019 №5/23 «Об утверждении Положения о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа Восход Московской области» [Текст] // Наша газета, 2019. – 20 мая.

188. Решение Совета депутатов Железнодорожного внутригородского района от 29.12.2015 № 29 (с изм. и доп. от 27.02.2019 № 170) «Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы городского округа Самара <http://www.gorduma.samara.ru>, 30.12.2015; Самарская Газета, 2019. – 28 фев.

189. Решение Совета депутатов Калининского района города Челябинска от 11.11.2015 № 18/1 «Об утверждении Положения о бюджетном

процессе в Калининском районе города Челябинска» [Текст] // Вечерний Челябинск, 2015. – 13 нояб.

190. Решение Совета депутатов Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара от 22.10.2015 № 17 (с изм. и доп. от 27.10.2020 № 17) «Об Уставе Куйбышевского внутригородского района городского округа Самара Самарской области» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы городского округа Самара <http://www.gorduma.samara.ru>, 2015. – 9 нояб.; Самарская Газета. 2020. – 29 окт.

191. Решение Совета Думы городского округа Самара от 20.08.2015 № 165 «Об утверждении модельного Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе внутригородского района городского округа Самара» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы городского округа Самара <http://www.gorduma.samara.ru>, 2015. – 20 авг.

192. Решение Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 24.12.2007 № 239-рс (с изм. и доп. от 25.02.2021 № 160-рс) «Об утверждении Положения «О бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Майкоп» [Текст] // Майкопские новости, 2011. – 16 сен.; Майкопские новости, 2021. – 27 фев.

193. Решение Челябинской городской Думы от 23.12.2014 № 4/4 (с изм. и доп. от 27.10.2020 № 13/6) «Об утверждении Положения о межбюджетных отношениях в городе Челябинске» [Текст] // Вечерний Челябинск, 2014. – 26 дек.; Вечерний Челябинск, 2020. – 30 окт.

194. Решение Челябинской городской Думы от 26.04.2016 № 20/3 (с изм. и доп. от 22.10.2019 № 3/8) «Об утверждении Порядка предоставления иных межбюджетных трансфертов из бюджета города Челябинска бюджетам внутригородских районов» [Текст] // Вечерний Челябинск, 2016. – 29 апр.; Вечерний Челябинск, 2019. – 25 окт.

195. Решение Якутской городской Думы от 20 декабря 2017 года № РЯГД-42-3 (с изм. и доп. от 21.11.2018 № РЯГД-3-4) «О бюджете городского округа «город Якутск» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Текст] // Эхо столицы, 2017. – 22 декабря. – № 95; Эхо столицы, 2018. – 27 ноября. – № 89.

196. Решение Воткинского районного Совета депутатов от 20.02.2020 № 277 «Об утверждении Положения о контрольно-счетном органе

муниципального образования «Воткинский район» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

197. Решение Думы городского округа «Город Чита» от 22.03.2018 №27 «О принятии Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории городского округа «Город Чита» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Думы городского округа «Город Чита» <http://www.gorduma.chita.ru>, 2018. – 22 мар.

198. Решение Совета народных депутатов Чебулинского муниципального округа от 25.12.2019 № 19 «Об утверждении Положения о контрольно-счетной палате Чебулинского муниципального округа» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

199. Постановление Администрации Вологодского муниципального района от 30.05.2014 № 271 «Об утверждении Положения о составлении и размещении документа (информационного ресурса) «Народный бюджет» [Текст] // Официальный вестник. – 2014. – 24 июня.

200. Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 21.09.2018 № 2345 (с изм. и доп. от 19.03.2021 № 441) «Об утверждении Положения о реализации проектов инициативного бюджетирования на территории муниципального образования «город Екатеринбург» [Текст] // Вечерний Екатеринбург. – 2018. – 26 сент.; Екатеринбургский вестник. – 2019. – 29 янв.

201. Постановление Администрации г. Перми от 16.10.2018 № 728 «Об утверждении Основных направлений бюджетной и налоговой политики города Перми на 2019-2021 годы» [Текст] // Официальный бюллетень органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. – 2018. – 19 окт.

202. Постановление администрации г. Чебоксары ЧР от 01.08.2018 № 1395 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Текст] // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. – 2018. – 8 авг.

203. Постановление администрации г. Чебоксары ЧР от 09.02.2018 № 201 (с изм. и доп. от 23.09.2019 № 2305) «О реализации инициативного бюджетирования в городе Чебоксары» [Текст] // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. – 2018. – 16 фев.; Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. – 2019. – 03 окт.

204. Постановление администрации города Белгорода от 13.09.2019 № 159 «Об утверждении основных направлений долговой политики городского округа «Город Белгород» на 2019 год и на плановый период 2020-2021 годов» [Текст] // Наш Белгород. – 2019. – 20 сент.

205. Постановление Администрации города Бузулука Оренбургской области от 18.04.2016 № 869-п «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городе Бузулуке» [Электронный ресурс] // Правовой Интернет-портал Бузулука. URL: <http://www.БУЗУЛУК-ПРАВО.РФ>, 19.04.2016.

206. Постановление администрации городского округа Рошаль МО от 22.12.2017 № 902 «О внесении изменений в муниципальную программу городского округа Рошаль «Предпринимательство городского округа Рошаль» на 2017-2021 годы» [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС КонсультантПлюс.

207. Постановление администрации муниципального района «Калганский район» от 06.12.2018 № 749 «Об утверждении основных направления налоговой политики и формирование доходов бюджета муниципального района «Калганский район» на 2019 год и плановый период 2020 - 2021 годов» [Электронный ресурс] // Официальный портал Забайкальского края <http://зabayкальскийкрай.рф>, 2018. – 7 дек.

208. Постановление Главы муниципального образования «Город Архангельск» от 13.06.2019 № 800 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципального образования «Город Архангельск» на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [Электронный ресурс] // Официальный информационный интернет-портал муниципального образования «Город Архангельск» <http://www.arhcity.ru>, 14.06.2019.

209. Постановление Окружной администрации г. Якутска от 01.09.2016 № 223п «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в городском округе «город Якутск» [Текст] // Эхо столицы. – 2016. – 2 сент.

1.5. Правовые акты, утратившие силу

210. Указ Президиума ВС СССР от 10.04.1942 «О местных налогах и сборах» [Текст] // Ведомости ВС СССР. – 1942. – № 13.

211. Указ Президиума ВС СССР от 26.01.1981 № 3819-Х «О местных налогах и сборах» // Ведомости ВС СССР. – 1981. – № 5, ст. 121.

212. Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [Текст] // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29, ст. 1010.

213. Закон РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» [Текст] // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 11, ст. 527.

214. Постановление Правительства РФ от 29.08.1994 № 1001 «О порядке отнесения предприятий к градообразующим и особенностях продажи предприятий - должников, являющихся градообразующими» [Текст] // СЗ РФ. – 1994. – № 19, ст. 2217.

215. Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (с изм. и доп. от 21.07.2005 № 97-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 1995. – № 35, ст. 3506; СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. I), ст. 3108.

216. Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (с изм. и доп. от 28.12.2004 № 126-ФЗ) «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 1997. – № 39, ст. 4464; СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1), ст. 9.

217. Указ Президента РФ от 07.11.1997 № 1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» [Текст] // СЗ РФ. – 1997. – № 45, ст. 5167.

218. Постановление Правительства РФ от 24.01.1998 № 79 (с изм. и доп. от 22.09.1999 № 1072) «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)» [Текст] // СЗ РФ. – 1998. – № 5, ст. 618; СЗ РФ. – 1999. – № 40, ст. 4858.

219. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 (с изм. и доп. от 06.04.2011 № 320) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 22, ст. 2180; СЗ РФ. – 2015. – № 15, ст. 2281.

220. Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 № 681 (с изм. и доп. 17.12.2010 № 1045) «Об утверждении Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Российской Федерации и прекращении такого статуса» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 48, ст. 4804; СЗ РФ. – 2010. – № 52 (ч. 1), ст. 7104.

221. Постановление Правительства РФ от 25.11.2004 № 682 «Об утверждении Порядка предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2004. – № 48, ст. 4805.

222. Постановление Правительства РФ от 22.12.2007 № 917 (с изм. и доп. от 23.12.2015 № 1407) «Об утверждении Правил предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета для осуществления мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2007. – № 53, ст. 6614; СЗ РФ. – 2015. – № 52 (ч. I), ст. 7629.

223. Постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 1010 (с изм. и доп. от 03.12.2014 № 1298) «О порядке составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период» [Текст] // СЗ РФ. – 2008. – № 4, ст. 263; СЗ РФ. – 2014. – № 50, ст. 7087.

224. Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 (с изм. и доп. от 12.10.2017 № 925) «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года» [Текст] // СЗ РФ. – 2013. – № 30 (ч. II), ст. 4110; СЗ РФ. – 2017. – № 33, ст. 5188.

225. Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1561 (с изм. и доп. от 01.10.2018 № 1168) «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Текст] // СЗ РФ. – 2017. – № 2 (Ч. II), ст. 389; СЗ РФ. – 2018. – № 41, ст. 6260.

226. Постановление правительства Тульской области от 29.11.2019 № 578 «Об утверждении Положения о проекте «Народный бюджет» в Тульской области» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2019. 3 дек.

1.6. Решения Конституционного Суда Российской Федерации

227. Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 2.

228. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 828-О-П «По жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Читинской области на нарушение конституционных прав отдельными положениями части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2008. – № 2.

229. Определение Конституционного Суда РФ от 05.06.2003 № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и жалобы администрации муниципального образования «Смольнинское» на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 6.

230. Определение Конституционного Суда РФ от 08.11.2018 № 2725-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб общества с ограниченной ответственностью «АГРУПП» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 8 статьи 75, пункта 1 статьи 388 и подпункта 1 пункта 1

статьи 394 Налогового кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

231. Определение Конституционного Суда РФ от 11.04.2019 № 864-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Мостовского районного суда Краснодарского края о проверке конституционности пунктов 1 и 2 подраздела 5 раздела 1 приложения 6 к Закону Краснодарского края «О разграничении имущества, находящегося в собственности муниципального образования Мостовский район, между вновь образованными городскими, сельскими поселениями и муниципальным образованием Мостовский район, в состав которого они входят» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

232. Определение Конституционного Суда РФ от 11.10.2016 № 2152-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и Закона города Москвы «О торговом сборе» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 2016. – 27 окт.

233. Определение Конституционного Суда РФ от 13.10.2009 № 1262-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Ольховик Людмилы Анатольевны на нарушение ее конституционных прав статьей 7 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

234. Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 2.

235. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1649-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина

Лунтова Сергея Юрьевича на нарушение конституционных прав местного самоуправления статьей 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

236. Определение Конституционного Суда РФ от 17.06.2013 № 995-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Щербанова Евгения Семеновича, Щербановой Елены Владимировны на нарушение их конституционных прав и конституционных прав членов их семьи пунктом 2 статьи 7 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

237. Определение Конституционного Суда РФ от 28.11.2019 № 3009-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гутиева Валерия Хасановича и Хачирова Ацамаза Анзоровича на нарушение их конституционных прав абзацем двадцатым части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

238. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2019 № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма» [Текст] // СЗ РФ. – 2019. – № 27, ст. 3655.

239. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2016 № 15-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования города Братска» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 6.

240. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.01.2018 № 1-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 81.1 и пункта 3.1 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2018. – № 1.

Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Синклит» [Текст] // СЗ РФ. – 2018. – № 4, ст. 685.

241. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2020 № 23-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-теплоэнерго» [Текст] // СЗ РФ. – 2020. – № 20, с. 3227.

242. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 2.

243. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» [Текст] // СЗ РФ. – 2006. – № 22, ст. 2375.

244. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 4.

245. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2018 № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального

образования - городского округа «Город Чита» [Текст] // СЗ РФ. – 2018. – № 31, ст. 5063.

246. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2011. – № 1.

247. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы» [Текст] // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2006. – № 4.

II. Научная и специальная литература

2.1. Монографии

248. *Mironova, S.* The sources of financing local government in Poland and Russia: Comparative analysis [Text] / J. Gliniecka, S. Mironova. – Gdansk: Gdańsk University Press, 2019. – 170 p.

249. *Mironova, S.* Views on tax regulations on property. Russian and Polish experiences [Text] / A. Drywa, S. Mironova. – Gdansk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2020. – 172 p.

250. Актуальные проблемы финансового права [Текст] / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. – 208 с.

251. *Алексеев, С.С.* Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
252. *Арзуманова, Л.Л.* Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы [Текст] / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. – 384 с.
253. *Баженова, О.И.* Муниципальное образование как субъект права [Текст] / О.И. Баженова. – М.: Изд-во Московского университета, 2010. – 256 с.
254. *Байтин, М.И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М.И. Байтин. – изд. 2-е доп. – М.: Издательский дом «Право и государство», 2005. – 554 с.
255. *Беликов, Е.Г.* Становление Российской Федерации как социального государства [Текст] / Е.Г. Беликов; под ред. Е.В. Покачаловой. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 160 с.
256. *Беликов, Е.Г.* Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности [Текст] / Е.Г. Беликов; под ред. Е.В. Покачаловой. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 296 с.
257. *Бобкова, Л.Л.* Государство как субъект бюджетного права [Текст] / Л.Л. Бобкова. – Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 181 с.
258. *Бочкарева, Е.А.* Сбалансированная бюджета система: финансово-правовое исследование [Текст] / Е.А. Бочкарева. – Краснодар: Перспективы образования, 2013. – 319 с.
259. *Васильева, Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект [Текст] / Н.В. Васильева; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: НОРМА, 2017. – 302 с.
260. *Васянина, Е.Л.* Фискальное право России [Текст] / Е.Л. Васянина; под ред. С.В. Запольского. – М.: КОНТРАКТ, 2013. – 152 с.
261. *Велихов, Л.А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства [Текст] / Л.А. Велихов. – М.: Наука, 1966. – 466 с.
262. *Вершило, Т.А.* Муниципальное образование как субъект межбюджетных отношений [Текст] / Т.А. Вершило; под ред. Н.И. Химичевой. – М.: Российская академия правосудия, 2010. – 184 с.

263. *Винницкий, А.В.* Публичная собственность [Текст] / А.В. Винницкий. – М.: Статут, 2013. – 730 с.
264. *Винницкий, Д.В.* Субъекты налогового права [Текст] / Д.В. Винницкий. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 185 с.
265. *Витрук, Н.В.* Общая теория правового положения личности [Текст] / Н. В. Витрук; Российская акад. правосудия. – М.: Норма, 2008. – 447 с.
266. *Вопленко, Н.Н.* Очерки общей теории права [Текст] / Н.Н. Вопленко. – Волгоград: Изд-во ВолГУ. – 2009. – 898 с.
267. *Глебова, И.С.* Управление инвестиционной привлекательностью территории: города-миллионники и регионы Российской Федерации [Текст] / И.С. Глебова, С.С. Берман. – Казань, 2018. – 213 с.
268. *Глебова, И.С., Берман, С.С.* Управление инвестиционной привлекательностью территории: города-миллионники и регионы Российской Федерации [Текст] / И.С. Глебова, С.С. Берман. – Казань: 2018. – 213 с.
269. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: монография [Текст] / под общ. ред. В.В. Таболина. – М.: Юстицинформ, 2020. – 352 с.
270. *Гурвич, А.М.* Советское финансовое право [Текст] / А.М. Гурвич. – М., 1952. – 324 с.
271. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления [Текст] / под ред. Е. С. Шугриной. – М: Изд-во «Проспект», 2017. – 484 с.
272. *Древаль, Л.Н.* Субъекты российского финансового права [Текст] / Л.Н. Древаль; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 286 с.
273. *Еремин, С.Г.* Договор в финансовом праве [Текст] / С.Г. Еремин. – М.: Издатель И.В. Балабанов, 2008. – 156 с.
274. *Запольский, С.В.* Теория финансового права: научные очерки [Текст] / С.В. Запольский. – М.: РАП, 2010. – 371 с.
275. *Кабанова, И.Е.* Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики [Текст] / И.Е. Кабанова; отв. ред. М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2018. – 398 с.

276. Казна и бюджет [Текст] / Р.Е. Артюхин, А.В. Богданова, Ю.В. Гинзбург и др.; отв. ред. Д.Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. – 502 с.
277. Карасева, М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) [Текст] / М. В. Карасева. – М.: Юристъ, 2005. – 172 с.
278. Карасева, М.В. Финансовое правоотношение [Текст] / М.В. Карасева. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1997. – 302 с.
279. Кизеветтер, А.А. Городовое Положение Екатерины II 1785 г. Опыт исторического комментария [Текст] / А.А. Кизеветтер. – М.: тип. Имп. Моск. ун-та, 1909. – 473 с.
280. Крохина, Ю.А. Город как субъект финансового права [Текст] / Ю.А. Крохина. – Саратов, 2000. – 205 с.
281. Марченко, М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учеб. в 2 т. [Текст] / М. Н. Марченко. –2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – Т. 2. – 643 с.
282. Миронова, С.М. Участие граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как принцип финансового права [Текст] / С.М. Миронова. – М.: Юрлитинформ, 2018. – 224 с.
283. Налоговая реформа: ревизия «параллельной налоговой системы». – М., 2015. – 120 с.
284. Нарутто, С.В. Муниципальная демократия: от теории к практике [Текст] / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина. – М.: Юрлитинформ, 2020. – 272 с.
285. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства [Текст] / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финского Е. Богданова. – СПб.: ИПК «Вести», 2011. – 128 с.
286. Озеров, И.Х. Большие города. Их задачи и средства управления [Текст] / И.Х. Озеров. – 2-е изд., значит. доп. – М.: изд-во И.Д. Сытина, 1906. – 135 с.
287. Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели [Текст] / Н.Л. Пешин – М.: Статут, 2007. – 459 с.
288. Пилипенко, А.А. Принципы финансового права России [Текст] / А.А. Пилипенко. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 144 с.

289. *Пискотин, М.И.* Бюджетные права местных советов депутатов трудящихся [Текст] / М.И. Пискотин. – М.: Госюриздат, 1961. – 332 с.
290. *Поветкина, Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения [Текст] / Н.А. Поветкина; под ред. И.И. Кучерова. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 344 с.
291. *Разгильдиева, М.Б.* Финансово-правовое принуждение: монография / М.Б. Разгильдиева. – Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2011. – 339 с.
292. Региональное финансовое право [Текст]: монография / Н.М. Артемов, А.В. Богданова, Н.В. Васильева и др.; отв. ред. И.Б. Лагутин. – М.: Юстицинформ, 2017. – 316 с.
293. Риски финансовой безопасности: правовой формат [Текст] / О.А. Акопян, С.Я. Боженок, О.В. Веремеева и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М.: ИЗиСП, НОРМА, ИНФРА-М, 2018. – 304 с.
294. *Ровинский, Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е.А. Ровинский. – М., 1960. – 193 с.
295. *Савостьянова, С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований Российской Федерации [Текст] / С.А. Савостьянова; под ред. докт. юрид. наук, проф. Э.Д. Соколовой. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 160 с.
296. *Селюков, А.Д.* Финансовое обеспечение местного самоуправления. Проблемы правового регулирования [Текст] / А.Д. Селюков. – М.: Национальный институт бизнеса, 2003. – 354 с.
297. *Селюков, А.Д.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации [Текст] / А.Д. Селюков. – М., 2003. – 403 с.
298. *Сергеев, Д.Б.* Муниципальное образование в системе правовых категорий [Текст]: монография / Д.Б. Сергеев. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2012. – 268 с.
299. *Смирнов, Д.А.* Принципы современного российского налогового права: монография [Текст] / Д.А. Смирнов; под ред. Н.И. Химичевой. – М., 2009. – 312 с.

300. Современные проблемы организации публичной власти [Текст] / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.
301. *Соколова, Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / Э.Д. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юриспруденция, 2019. – 272 с.
302. *Соколова, Э.Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / Э.Д. Соколова. – М.: Юриспруденция, 2007. – 132 с.
303. *Соловьева, Н.А.* Налоговые вычеты и налоговые льготы: проблемы соотношения и законодательного закрепления [Текст] / Н.А. Соловьева; под науч. ред. М.В. Сенцовой. – М.: Кнорус, 2012. – 216 с.
304. *Таболин, В. В.* Правовая теория современного российского города [Текст] / В.В. Таболин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 358 с.
305. Управление городским округом. Финансово-экономический и организационно-правовой аспекты [Текст] / Н.В. Постовой, О.Е. Зенченко, А.А. Брышкина и др.; под ред. Н.В. Постового. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 128 с.
306. Финансовое право в условиях развития цифровой экономики [Текст] / К.Т. Анисина, Б.Г. Бадмаев, И.В. Бит-Шабо и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2019. – 320 с.
307. *Хаманева, Н.Ю.* Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации [Текст] / Н.Ю. Хаманева; отв. ред. М.М. Славин. – М.: Ин-т государства и права РАН, 2000. – 109 с.
308. *Хачатрян, Г.Н.* Операционное руководство практики инициативного бюджетирования: пример Программы поддержки местных инициатив [Текст] / Г.Н. Хачатрян, И.Е. Шульга, С.А. Гридин, А.С. Сухова. – М.: «Алекс», 2016. – 88 с.
309. *Химичева, Н.И.* Бюджетные права областных (краевых) Советов депутатов трудящихся [Текст] / Н.И. Химичева – М., 1966. – 118 с.
310. *Химичева, Н.И.* Бюджетные права сельского, поселкового Совета [Текст] / Н.И. Химичева; под ред. К. Ф. Шеремет. – М.: Юридическая литература, 1969. – 56 с.

311. *Худяков, А.И.* Избранные труды по финансовому праву [Текст] / А.И. Худяков; сост. М.К. Сулейменов, Е.В. Порохов, М.В. Карасева, А.Т. Шаукенов. – СПб.: Издательство «Юридический центр-Пресс», 2010. – 472 с.
312. *Цветова, Г.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: методология, практика и перспективы развития [Текст] / Г.В. Цветова. – Хабаровск: ДВИУ – филиал РАНХиГС, 2015. – 161 с.
313. *Цуркан, М.В.* Модернизация и развитие общественно-инфраструктурного комплекса региона в контексте Программы поддержки местных инициатив [Текст] / М.В. Цуркан. – Тверь: Твер. гос. ун-т, 2014. – 196 с.
314. *Чиркин, В.Е.* Публично-правовое образование [Текст] / В.Е. Чиркин. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. – 335 с.
315. *Шевелева, Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ [Текст] / Н.А. Шевелева. – СПб: Изд Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004. – 280 с.
316. *Шульга, И.* Программа поддержки местных инициатив: совершенствование местного самоуправления и развитие инициативного бюджетирования [Текст] / И. Шульга, А. Сухова. – М.: «Алекс», 2016. – 52 с.

2.2. Учебная и справочная литература, комментарии

317. *Бабичев, И.В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций [Текст] / И.В. Бабичев. – М.: Норма, Инфра-М, 2010. – 336 с.
318. Бюджетное право: учебник [Текст] / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2018. – 400 с.
319. *Воеводин, Л.Д.* Юридический статус личности в России: учебное пособие [Текст] / Л.Д. Воеводин. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1997. – 298 с.
320. *Грачева, Е.Ю.* Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву (2008–2015 гг.) [Текст] / Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин. – М.: Статут, 2016. – 1038 с.

321. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) [Текст] / Л.Л. Арзуманова, Н.В. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
322. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации [Текст] / отв. ред. Ю.А. Крохина. – М.: Издательство Юрайт, 2008. – 980 с.
323. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие [Текст] / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. – 320 с.
324. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России: учебник для вузов [Текст] / Ю.А. Крохина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2007. – 673 с.
325. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право: учебник [Текст] / Ю.А. Крохина. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. – 720 с.
326. Михайлов, А. М. Юридическая доктрина и правовая идеология: учебник для вузов [Текст] / А. М. Михайлов. – М.: Юрайт, 2021. – 711 с.
327. *Нагородская, В.Б.* Новые технологии (блокчейн / искусственный интеллект) на службе права: научно-методическое пособие [Текст] / В.Б. Нагородская; под ред. Л.А. Новоселовой. – М.: Проспект, 2019. – 128 с.
328. Налоговое право. Особенная часть [Текст] / под общ. ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Просвещение, 2017. – 736 с.
329. Налоговое право: учебник для вузов [Текст] / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Альпина Паблишер, 2015. – 796 с.
330. *Овчинников, И.И.* Муниципальное право: учебник и практикум для академического бакалавриата [Текст] / И.И. Овчинников, А.Н. Писарев. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2017. – 361 с.
331. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд, доп. – М.: ИТИ Технологии, 2006. - 944 с.
332. Правовая политика: словарь и проект концепции [Текст] / под ред. А.В. Малько; ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права». – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. – 276 с.
333. Теория государства и права: курс лекций [Текст] / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. – 776 с.

334. *Тихомиров, Ю.А.* Публичное право: учебник [Текст] / Ю.А. Тихомиров. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.

335. *Тютин, Д.В.* Налоговое право: курс лекций [Текст] / Д.В. Тютин // Доступ из СПС КонсультантПлюс. – 2017.

336. Финансовое право [Текст]: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 800 с.

337. Финансовое право: учебник [Текст] / А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Тостопятенко. – 2-е, изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – 520 с.

338. Финансовое право: учебник [Текст] / А.Ю. Ильин и др.; под ред. И.И. Кучерова. – М.: Эксмо, 2011. – 590 с.

339. Финансовое право: учебник для бакалавров [Текст] / Б.Г. Бадмаев, А.Р. Батяева, К.С. Бельский и др.; под ред. И.А. Цинделиани. – 3-е изд. – М.: Проспект, 2016. – 656 с.

340. Юридическая энциклопедия [Текст] / под общ. ред. Б.Н. Топорина. – М., 2001. – 1272 с.

2.3. Статьи в научных журналах и сборниках

341. *Bogovac, J.* The Paradox of Tax Incentives in Developing Countries [Text] / J. Bogovac // System of Tax Law: Conference Proceedings / M. Radvan (ed.). – 1st ed. – Brno: Masaryk University, Faculty of Law. – 2015. – P. 256-272.

342. *Fontana, C.* Tourist Taxes in Italy and Russia [Text] / C. Fontana, I. Lagutin // Russian Law Journal. – 2018. – Vol. 6 (1) – P. 83-99.

343. *Fox, W. F., Gurley, T.* Will Consolidation Improve Sub-National Governments? [Text] / W.F. Fox, T. Gurley // Policy Research Working Paper. – 2006. – №. 3913.

344. *Fritz, B.* Common pool effects and local public debt in amalgamated municipalities [Text] / B. Fritz, L. Feld // Public Choice. – 2020. – № 183. – P. 69-99.

345. *Haug, P.* Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts [Text] / P. Haug, A. Illy // Wirtschaft im Wandel. – 2011. – № 17. – Issue 10. – P. 347-355.

346. Hope for democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide [Text] // São Brás de Alportel: In Loco Association. – 2014. – 495 p.

347. Influence of the participatory budgeting on the infrastructural development of the territories in the Russian Federation [Text] / Tsurkan M.V., Sotskova S.I., Aksinina O.S., Sukhanova E.I., Shirnaeva S.Y., Lyubarskaya M.A., Tkacheva O.N., Mokronosov A.G. // International Journal of Environmental and Science Education. – 2016. – T. 11. – № 15. – P. 7684-7702.

348. *Jánošíková, P.* The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21th Century [Text] / P. *Jánošíková* // System of Tax Law: Conference Proceedings / Michal Radvan (ed.). – 1st ed. – Brno: Masaryk University, Faculty of Law. – 2015. – P. 89-110.

349. *Kuhlmann, S.* Wirkungen von Gebietsreformen [Text] / S. Kuhlmann, M. Seyfried, J. Siegel // Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg. Potsdam. – 2017.

350. *Etel, L.* Municipal Tax Authorities: are Changes Needed? [Text] / L. Etel // The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy (Conference Proceedings) / P. Mrkývka, J. Gliniecka, E. Tomášková, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Radvan (eds.). – Brno 2018. – P. 371-386.

351. *Malagurski, B.* Current issues of the legal regime of specific economic zones in the cases of Special Economic Zones in Poland and the Free Zones in Serbia [Text] / B. Malagurski, B. Gliniecki // Financial Law Review. – 2018. – Issue 9 (1). – P. 55-68.

352. *Mariański, M.* Challenges and Problems of Local Government Finances in the Light of the French Cour des Comptes Reports as a Guide for the Polish Legislature [Text] / M. Mariański // The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy (Conference Proceedings) / P. Mrkývka, J. Gliniecka, E. Tomášková, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Radvan (eds.). – Brno: Masaryk University. – 2018. – P. 89-106.

353. *Mironova, S.* Fiscal lawmaking municipalities: the experience of Russian and European states [Text] / S. Mironova // Tax Sovereignty and the Concept of Fiscal Rule-Making in the Countries of Central and Eastern Europe: Conference Proceedings / M. Sentsova (Karaseva), E. Ruskowski, A. Paul, M. Radvan (eds.). – Voronezh: Voronezh State University, Faculty of Law. – 2018. P. – 180-198.

354. *Mironova, S.* Financial and legal mechanisms for municipal entity transformation: experience of Russia and other countries [Text] / S. Mironova // *Financial Law Review*. – 2020. Issue 19 (3). – P. 53-68.

355. *Mironova, S.* Financial and Legal Mechanisms for Municipal Entity Transformation: Experience of Russia and Other Countries [Text] / S. Mironova // *Financial Law Review*. – 2020. – Issue 19 (3). –P. 53-68.

356. *Mironova, S.* The use of digital technologies in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and European countries [Text] / S. Mironova // *Financial Law Review*. – 2019. – Issue 14 (2). – P. 59-75.

357. *Mironova, S.* Participation of citizens in the financial activities of municipalities: the experience of Russia and other countries [Text] / S. Mironova, M. Kozlova, // *The Challenges of Local Government Financing in the Light of European Union Regional Policy (Conference Proceedings)* Petr Mrkývka, Jolanta Gliniecka, Eva Tomášková, Edward Juchniewicz, Tomasz Sowiński, Michal Radvan (eds.). – Brno 2018. – P. 214-232.

358. *Reingewertz, Ya.* Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel [Text] / Ya. Reingewertz // *Journal of Urban Economics*. – 2010. – № 72 (2). – P. 240-251.

359. *Reut, A.* The Special Economic Zones in Russia and foreign countries: budget risks and tax expenditures [Text] / A. Reut, A. Paul, N. Soloveva // *The financial law towards challenges of the XXI century: Conference proceedings / RADVAN, M (eds.)*. – 1st editions. – Brno: Masaryk University. – 2017. – P. 434-454.

360. *Romanova, A.* Current System of Funding of Local Self-Government in Slovakia and its Challenge [Text] / A. Romanova, K. Červena // *Financial Law Review*. – No. 2 (4). – 2017. – P. 45-56.

361. *Rösel, F.* Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien [Text] / F. Rösel // *Dresden berichtet*. – 2016. – Issue 4. – P. 45-49.

362. *Tavares, A.* Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review [Text] / A. Tavares // *Miscellanea Geographica*. – 2018. – Vol. 22. – Issue 1. – P. 5-15.

363. *Tsindeliani, I.* Goal setting in the mechanism of public-legal regulation of finance [Text] / I. Tsindeliani, A. Selyukov, E. Bochkareva, S. Mironova // *OPCION*. – Vol. 35 (№ 24). –2019. – P. 247-259.

364. *Zhutaev, A.* Tax Sovereignty in Russia: Preferential Taxation Regimes Provided by Sub-Central Governments [Text] / A. Zhutaev, M. Sadchikov // Tax Sovereignty and the Concept of Fiscal Rule-Making in the Countries of Central and Eastern Europe: Conference Proceedings / M. Sentsova (Karaseva), E. Ruskowski, A. Paul, M. Radvan (eds.). – Voronezh: Voronezh State University, Faculty of Law. – 2018. – P. 119-128.

365. *Абрамов, О.А.* Общественный контроль как вид финансового контроля. Его место в системе финансового управления / О.А. Абрамов, А.А. Жемчужников [Текст] / О.А. Абрамов, А.А. Жемчужникова. // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2016. – № 4 (39). – С.21-25.

366. *Абрамова, Н.Е.* Правовые проблемы организации муниципального аудита в России [Текст] Н.Е. Абрамова, П.Е. Лисицин // Финансовое право. – 2020. – № 12. – С. 29-33.

367. *Абызова, Е.Р.* Обязательные неналоговые платежи и конституционный принцип определенности правовых норм [Текст] / Е.Р. Абызова, А.А. Рябов // Финансовое право. – 2017. – № 3. – С. 23 - 27.

368. *Алимбекова, А.С.* Налоговый нормотворческий процесс как разновидность налоговой деятельности государства [Текст] / А.С. Алимбекова // Очерки налогово-правовой науки современности: монография / МГЮА им. О. Е. Кутафина, Национальный университет «Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого»; под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Н. П. Кучерявенко. – М.: Харьков: Право. – 2013. – С. 113-132.

369. *Алпатов, Ю.М.* Финансово-правовые основы осуществления местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге [Текст] / Ю.М. Алпатов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 5. –С. 33-36.

370. *Андреева, Е.* Субсидии и субвенции: сравнительный анализ понятийного аппарата [Текст] / Е. Андреева// Хозяйство и право. – 2010. – № 12. – С. 81 - 84.

371. *Андреева, Е.М.* Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) [Текст] / Е.М. Андреева // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 3. – С. 40 - 48.

372. *Андреева, Е.М.* Недостатки правового регулирования финансового контроля (на примере межбюджетных трансфертов) [Текст] /

Е.М. Андреева // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 3. – С. 40-48.

373. *Арзуманова, Л.Л.* Финансовая политика как составная часть государственной политики [Текст] / Л.Л. Арзуманова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2014. – №4. – С. 115-119.

374. *Артёмов, Н.М.* К вопросу о термине «финансовая политика» [Текст] / Н.М. Артемов // Проблемы финансового права в условиях рынка в XXI веке: сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. О. Н. Горбунова. – М.: ТК «Велби», Проспект, – 2005. – С. 26-27.

375. *Астафичев, П.А.* Городской округ с внутригородским делением как новый вид муниципального образования в современной России [Текст] / П.А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 6. – С. 60 - 62.

376. *Бабичев, И.В.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях [Текст] / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 43-48.

377. *Бабичев, И.В.* Территории местного самоуправления и их юридические конструкции [Текст] / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 10. – С. 23-33.

378. *Бабичев, И.В.* Предпосылки и перспективы реформирования территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации в свете процессов «укрупнения» муниципалитетов [Текст] / И.В. Бабичев, А.В. Павлов, А.В. Мадьярова // Местное право. – 2020. – № 1. – С. 3-12.

379. *Бабошкин, Д.С.* Правовое регулирование деятельности бюджетных фондов [Текст] / Д.С. Бабошкин // Налоги. – 2018. – № 3. – С. 33-36.

380. *Баженова, О.И.* В чем сила сильного местного самоуправления [Текст] / О.И. Баженова // Местное самоуправление. – 2017. – № 5. – С. 1-5.

381. *Баженова, О.И.* Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов [Текст] / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 49-55.

382. *Баженова, О.И.* Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах: состояние и перспективы [Текст] / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С. 54-66.

383. *Байдаров, Д.Ю.* Контрольно-счетный орган муниципального образования: особенности правового регулирования в закрытых административно-территориальных образованиях [Текст] / К.И. Байгозин // Вестник Академии права и управления. – 2012. – № 27. – С. 58-68.

384. *Байдаров, Д.Ю.* Эволюция межбюджетных отношений с участием закрытых административно-территориальных образований [Текст] / Д.Ю. Байдаров // Административное право и процесс. – 2014. – № 12. – С. 47-49.

385. *Бакаева, О.Ю.* О соотношении частных и публичных интересов [Текст] / О.Ю. Бакаева, Н.А. Погодина // Журнал российского права. – 2011. – № 4 (172). – С. 36-47.

386. *Бакаева, О.Ю.* Понятие и структура категории финансово-правовой статус (на примере таможенных органов) [Текст] / О.Ю. Бакаева // Российское право в интернете. – 2004. – № 4. – С. 4.

387. *Бакаева, О.Ю.* Содержание категории «финансово-правовой статус» (на примере таможенных органов) [Текст] / О.Ю. Бакаева // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 95-99.

388. *Бакаева, О.Ю.* Финансово-правовой статус как юридическая категория (на примере таможенных органов) [Текст] / О.Ю. Бакаева // Очерки финансово-правовой науки: монография / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. – Москва-Харьков: Право. – 2011. – С. 187-204.

389. *Беликов, Е.Г.* Влияние использования цифровых технологий участниками налоговых отношений на содержание их правосубъектности [Текст] / Е.Г. Беликов // Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. – С. 31-36.

390. *Беликов, Е.Г.* О понятии принципов финансового права как ориентира социального развития российского государства [Текст] / Е.Г.

Беликов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 5 (106). – С. 166-171.

391. *Беликов, Е.Г.* Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства [Текст] / Е.Г. Беликов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4. – С. 11-15.

392. *Беликов, Е.Г.* Финансово-правовые аспекты деятельности государственных корпораций [Текст] / Е.Г. Беликов // Вестник СГЮА. – 2014. – № 6. – С. 236-241.

393. *Белицкая, А.В.* Государственно-частное партнерство в рамках территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности: новое в законодательстве [Текст] / А.В. Белицкая // Закон. – 2015. – № 3. – С. 60-66.

394. *Белицкая, А.В.* Международный опыт правового закрепления государственной инвестиционной политики [Текст] / А.В. Белицкая // Юрист. – 2018. – № 2. – С. 11-17.

395. *Бердникова, Е.В.* Правовые подходы к определению общественного контроля [Текст] / Е.В. Бердникова // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 29-37.

396. *Бехер, В.В.* Некоторые размышления о местном бюджете: мониторинг и практика инициативного бюджетирования [Текст] / В.В. Бехер // Современная научная мысль. – 2017. – № 4. – С. 301-306.

397. *Бит-Шабо, И.В.* Понятие правового статуса бюджетных учреждений как субъектов финансового права [Текст] / И.В. Бит-Шабо // Вестник СГАП. – 2003. – № 2(35). – С. 113-115.

398. *Бит-Шабо, И.В.* Публично-правовая и частноправовая природа института государственно-частного (муниципально-частного) партнерства [Текст] / И.В. Бит-Шабо // Безопасность бизнеса. – 2020. – № 4. – С. 3-7.

399. *Бобкова, Л.Л.* Полномочия Российской Федерации как субъекта бюджетного права [Текст] / Л.Л. Бобкова // Финансовое право. – 2007. – № 11. С. 11-14.

400. *Богачева, О.В.* «Горизонтальные» межбюджетные трансферты: опыт зарубежных стран и возможность применения в России [Текст] / О.В. Богачева, О.А. Феоктистова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – № 24 (258). – С. 55-68.

401. *Бойко, Н.Н.* Налогово-правовое регулирование территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах [Текст] / Н.Н. Бойко // *Налоги.* – 2017. – № 5. – С. 3-6.

402. *Болтинова, О.В.* Бюджет - основополагающая категория бюджетного права [Текст] / О.В. Болтинова // *Актуальные проблемы российского права.* – 2017. – № 10. – С. 51-57.

403. *Болтинова, О.В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета [Текст] / О.В. Болтинова // *Актуальные проблемы российского права.* – 2013. – № 7. – С. 810-815.

404. *Болтинова, О.В.* Проблемы развития бюджетного контроля в Российской Федерации [Текст] / О.В. Болтинова // *Финансовое право.* – 2011. – № 7. – С. 10-15.

405. *Бошно, С.В.* Доктрина как форма и источник права [Текст] / С.В. Бошно // *Журнал российского права.* – 2003. – № 12. – С. 19-25.

406. *Братко, Т.Д.* Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий (часть III) [Текст] / Т.Д. Братко // *Право и экономика.* – 2016. – № 10. – С. 62-67.

407. *Братко, Т.Д.* Защита имущественных интересов публично-правовых образований при недостаточном финансировании переданных полномочий [Текст] / Т.Д. Братко // *Право и экономика.* – 2016. – № 7. – С. 66-71; – № 9. – С. 50-57.

408. *Брыкин, К.И.* Блокчейн как средство реализации принципа прозрачности (открытости) в сфере публичных финансов [Текст] / К.И. Брыкин // *Финансовое право.* – 2018. – № 4. – С. 39–42.

409. *Бялкина, Т.М.* Муниципальное образование как пространственная граница осуществления компетенции местного самоуправления: понятие и признаки [Текст] / Т.М. Бялкина // *Вестник Воронежского государственного университета.* – Серия: Право. – 2006. – № 1. – С. 89-96.

410. *Бялкина, Т.М.* Народное представительство в местном самоуправлении: теоретико-правовые основы и современная практика [Текст] / Т.М. Бялкина // *Вестник Воронежского государственного университета.* – Серия: Право. – 2018. – № 2 (33). – С. 41-49.

411. *Бялкина, Т.М.* О поселенческом уровне местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / Т.М. Бялкина // Административное право и процесс. – 2013. – № 6. – С. 62-67.

412. *Бялкина, Т.М.* Организационные основы местного самоуправления: теория и современная российская практика [Текст] / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. – 2012. – № 2. (13). – С. 95-102.

413. *Бялкина, Т.М.* Представительные органы в структуре органов местного самоуправления: правовые основы и практические проблемы [Текст] / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия: Право. – 2018. – № 4 (35). – С. 43-54.

414. *Бялкина, Т.М.* Проблемы компетенции органов местного самоуправления [Текст] / Т.М. Бялкина // Журнал российского права. – 2006. – № 10 (118). – С. 44-51.

415. *Бялкина, Т.М.* Функционально-целевая характеристика местного самоуправления как основа определения его компетенции [Текст] / Т.М. Бялкина // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 1 (28). – С. 8-21.

416. *Вагин, В.В.* Инициативное бюджетирование как инструмент финансирования территориального общественного самоуправления [Текст] / В.В. Вагин, Н.А. Шаповалова // Экономическая наука современной России. – 2019. – № 3 (86). – С. 77-90.

417. *Вагин, В.В.* Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии [Текст] / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 3. – С. 117-122.

418. *Васильева, Н.В.* Межбюджетные трансферты как метод финансовой деятельности государства [Текст] / Н.В. Васильева // Академический юридический журнал. – 2015. – № 4 (62). – С. 31-37.

419. *Васильева, Н.В.* О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Текст] / Н.В. Васильева // Академический юрид. журнал. – 2008. – № 2. – С. 22-28.

420. *Васильева, Н.В.* Совершенствование публичных доходов: системный подход [Текст] / Н.В. Васильева // *Lex Russica*. – 2017. – № 2. – С. 70-79.

421. *Васянина, Е.Л.* Классификация обязательств в финансовом праве [Текст] / Е.Л. Васянина // *Финансовое право*. – 2018. – № 2. – С. 9-12.

422. *Вершило, Т.А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля [Текст] / Т.А. Вершило // *Законы России: опыт, анализ, практика*. – 2017. – № 6. – С. 18-22.

423. *Вершило, Т.А.* Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований: понятие и содержание [Текст] / Т.А. Вершило // *Финансовое право*. – 2006. – № 4. – С. 15-18.

424. *Вершило, Т.А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики [Текст] / Т.А. Вершило // *Финансовое право*. – 2018. – № 8. – С. 8-11.

425. *Винницкий, А.В.* О судьбе госкорпораций и других публичных юридических лиц в контексте совершенствования гражданского законодательства [Текст] / А.В. Винницкий // *Право и политика*. – 2011. № N 3. – С. 367-374.

426. *Воронцов, О.Г.* Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций [Текст] / О.Г. Воронцов // *Финансовое право*. – 2017. – № 6. – С. 32-36.

427. *Ворошилов, Н.В.* Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию [Текст] / Н.В. Ворошилов // *Вопросы территориального развития*. – 2017. – № 2 (37). – С. 1-15.

428. *Выдрин, И.В.* К вопросу о понятии бюджетно-правового статуса муниципального образования [Текст] / И.В. Выдрин, Б.Г. Темирова // *Конституционное и муниципальное право*. – 2017. – № 10. – С. 50-53.

429. *Гайдарбекова, А.М.* Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества [Текст] / А.М. Гайдарбеков // *Конституционное и муниципальное право*. – 2011. – № 6. – С. 35-37.

430. *Гасников, К.Д.* Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации [Текст] /

К.Д. Гасников, Е.В. Оболонкова // Журнал российского права. – 2017. – № 1. – С. 101-109.

431. *Гинзбург, Ю.В.* Бюджетное законодательство и новые подходы к управлению местными финансами [Текст] / Ю.В. Гинзбург // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2019. – № 4. – С. 11-14.

432. *Глисин, Ф.Ф., Разин, В.Л., Хабарова, Т.В.* Наукограды в современной экономике России [Текст] / Ф.Ф. Глисин, В.Л. Разин, Т.В. Хабарова // Инновации. – 2011. – С. 73.

433. *Голубев, А.В.* Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат [Текст] / А.В. Голубев // Финансовое право. – 2013. – № 4. – С. 12-17.

434. *Гончаренко, И.А.* Система и структура зон льготного налогообложения в России [Текст] / И.А. Гончаренко // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 7. – С. 84-89.

435. *Гриб, В.В.* Актуальные проблемы правового развития института общественного контроля в Российской Федерации [Текст] / В.В. Гриб // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 11. – С. 3-13.

436. *Гриценко, Е.В.* Конституционные основы и правовые формы привлечения частных субъектов к решению муниципальных задач в России в сравнительной перспективе [Текст] / Е.В. Гриценко // Закон. – 2013. – № 2. – С. 113-128.

437. *Гриценко, Е.В.* Организация публичной власти в городах федерального значения: в поиске оптимальной модели // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 15. С. 28-36.

438. *Гриценко, Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года [Текст] / Е.В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80-97.

439. *Гриценко, Г.А.* Институт посланий Президента Российской Федерации в механизме легитимации государственной власти [Текст] / Г.А. Гриценко // Российский юридический журнал. – 2011. – N 6. – С. 32-41.

440. *Громов, В.В.* Налоговая конкуренция в России на разных этапах развития налоговой системы [Текст] / В.В. Громов // Финансовый журнал. – 2020. – Т. 12. – № 1. – С. 41–57.

441. *Гургулия, А.А.* Территории с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности: правовой анализ соотношения законодательства [Текст] / А.А. Гургулия // Право и экономика. – 2017. – № 3. – С. 28-31.

442. *Гурина, А.Н.* Особенности использования межселенных территорий в Российской Федерации [Текст] / А.Н. Гурина // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2015. – №3. – С. 175-182.

443. *Давыдова, М.Л.* Демократизм и профессионализм как принципы правотворчества (российского и европейского): проблемы сочетания на муниципальном уровне [Текст] / М.Л. Давыдова, А.А. Шанин // Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития: матер. междунар. науч.-практ. конф. (7-8 апреля 2011 г.). – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. – С. 42-44.

444. *Данилова, Т.Н.* Финансовые аспекты формирования агломераций [Текст] / Т.Н. Данилова, П.В. Данилов // Финансы и кредит. – 2011. – № 19 (451). С. 45-58.

445. *Демин, А.В.* К вопросу об ограничении подзаконного нормотворчества в сфере налогов и сборов [Текст] / А.В. Демин // Финансовое право. – 2009. – № 11. – С. 30-33.

446. *Джагарян, А.* Местное самоуправление: локализация или универсализация?: Ответ на статью А. Ларичева [Текст] / А. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2019. – № 3 (130). – С. 98–107.

447. *Джагарян, А.А., Джагарян, Н.В.* Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект [Текст] / А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 5. – С. 94-115.

448. *Джораева, С.В.* К вопросу о преобразовании в муниципальные округа [Текст] / С.В. Джораева, А.Ю. Двинских // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 2 (182). – С. 6-9.

449. *Докучаев, А.Ю.* Законодательство о наукоградах Российской Федерации: содержание, пути совершенствованию [Текст] / А.Ю. Докучаев // Российский юридический журнал. – 2010. – № 3 (72). – С. 144-152.

450. *Докучаев, А.Ю.* Стратегия оптимизации муниципального управления наукоградом [Текст] / А.Ю. Докучаев // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 338. – С. 116-119.

451. *Дощицина, О.В.* Финансово-правовой статус автономного учреждения [Текст] / О.В. Дощицина // Вестник Российской правовой академии. – 2008. – № 2. – С. 24-27.

452. *Евсеев, П.И.* Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений [Текст] / П.И. Евсеев, А.А. Ялбулганов // Журнал российского права. – 2005. – № 2. – С. 44-55.

453. *Егоров, И.И.* Внешний муниципальный финансовый контроль: необходима «достройка» системы [Текст] / И.И. Егоров // Финконтроль. – 2020. – № 1.

454. *Емельянов, А.С.* Состав и осуществление бюджетной компетенции муниципальных образований: опыт Тюменской области [Текст] / А.С. Емельянова // Реформы и право. – 2007. – № 1. – С. 53-57.

455. *Журавлева, О.О.* Налоговая льгота или пробел? [Текст] / О.О. Журавлева // Финансовое право. – 2020. – № 6. – С. 23-27.

456. *Журавлева, О.О.* Правовая природа самообложения [Текст] / О.О. Журавлева // Финансовое право. – 2012. – № 10. – С. 2-7.

457. *Запольский, С.В.* Промышленные субсидии - публично-правовой инструмент управления [Текст] / С.В. Запольский, Е.Л. Васянина // Право и экономика. – 2020. – № 10. – С. 22-31.

458. *Землянская, Н.И.* Некоторые теоретические и законодательные аспекты финансово-правовой политики Российского государства [Текст] / Н.И. Землянская // Налоги. – 2016. – № 2. – С. 17-21.

459. *Землянская, Н.И.* Публичные расходы и публичный интерес: детерминизм правовых понятий [Текст] / Н.И. Землянская, Е.А. Первышов // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 1. – С. 166-176.

460. *Землянская, Н.И.* Роль публичного интереса в правовом регулировании расходов государства и муниципальных образований [Текст] / Н.И. Землянская // Финансовое право и управление. – 2014. – № 4. – С. 256-265.

461. *Зубаревич, Н.В.* Неравенство регионов и крупных городов России: что изменилось в 2010-е годы? [Текст] / Н.В. Зубаревич // Общественные науки и современность. – 2019. – № 4. – С. 66-67.

462. *Ильин, А.В.* Правовая природа дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности [Текст] / А.В. Ильин // Российский юридический журнал. – 2015. – № 5. – С. 156-161.

463. *Ильин, А.Ю.* Свободные экономические зоны - зоны льготного налогообложения [Текст] / А.Ю. Ильин, М.А. Моисеенко // Финансовое право. – 2015. – № 8. – С. 20-25.

464. *Кабанова, И.Е.* Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий [Текст] / И.Е. Кабанова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 2. – С. 90-96.

465. *Кайль, Я.Я.* Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы [Текст] / Я.Я. Кайль // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – №18. – С. 59-64.

466. *Карасев, М.* Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах [Текст] / М. Карасев // Финансовое право. – 2004. – № 4. – С. 49-53.

467. *Киричек, Е.В.* Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования [Текст] / Е.В. Киричек // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 43-46.

468. *Киселева, Е.И.* Использование межбюджетных трансфертов для выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов поселений: правовые проблемы [Текст] / Е.И. Киселева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 7. – С. 56-59.

469. *Козодубов, А.А.* Правовое регулирование местного самоуправления в моногородах [Текст] / А.А. Козодубов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 10. – С. 34-39.

470. *Козырин, А.Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права [Текст] / А.Н. Козырин // Публично-правовые исследования: электрон. журн. – 2016. – № 4. – С. 83-106.

471. *Козырин, А.Н.* Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / А.Н. Козырин // Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 66-76.

472. *Колесников, А.В.* Современное толкование терминов «система» и «структура» органов местного самоуправления [Текст] / А.В. Колесников // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – С. 13-16.

473. *Комаров, А.А.* Особенности финансово-правового статуса иностранных организаций [Текст] / А.А. Комаров // Вестник Арбитражного суда города Москвы. – 2010. – № 4. С. 44-48.

474. *Комягин, Д.Л.* Ответственность государственной казны: публичное и частное [Текст] / Д.Л. Комягин // Публично-правовые исследования. – 2013. – № 1. – С. 1-15.

475. *Комягин, Д.Л.* Правовое регулирование возмещения вреда от незаконных действий государственных органов и их должностных лиц: хроника проб и ошибок [Текст] / Д.Л. Комягин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 10. – С. 43-54.

476. *Копина, А.А.* Курортный сбор: история, зарубежный опыт и перспективы [Текст] / А.А. Копина, Д.В. Копин // Налоги. – 2016. – № 20. – С. 1-12.

477. *Копина, А.А.* Курортный сбор: начало эксперимента [Текст] / А.А. Копина // Налоги. – 2018. – № 8. – С. 1-6.

478. *Копина, А.А.* Специальные и льготные налоговые режимы как способы существенного стимулирования цифровых инноваций [Текст] / А.А. Копина // Финансовое право. – 2020. – № 9. – С. 25-30.

479. *Королева, М.Н.* Эволюция правового регулирования самообложения граждан [Текст] / М.Н. Королева // Финансовое право. – 2011. – № 2. – С. 23-29.

480. *Коростелева, М.В.* Инициативное бюджетирование как форма участия населения в процессе принятия бюджетных решений на муниципальном уровне: особенности правового регулирования [Текст] / М.В. Коростелева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 6. – С. 46-49.

481. *Коростелева, М.В.* К вопросу об особенностях осуществления местного самоуправления в городах с районным делением [Текст] / М.В. Коростелева // Юрист-Правоведь. – 2014. – № 3. (64) – С. 71-74.

482. *Косинский, П. Д., Меркурьев, В. В.* Совершенствование местного самоуправления на основе формирования агломераций муниципальных образований: региональный аспект [Текст] / П.Д. Косинский, В.В. Меркурьев // ПСЭ. – 2013. – №1 (45). – С. 143-146.

483. *Косинский, П.Д.* Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности [Текст] /

П.Д. Косинский // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 2. – С. 6-10.

484. *Костикова, Е.Г.* Дорожные фонды. Продолжение истории [Текст] / Е.Г. Костикова // Финансовое право. – 2011. – № 11. – С. 23-28.

485. *Костикова, Е.Г.* Некоторые вопросы финансово-правового статуса обособленных подразделений организаций [Текст] / Е.Г. Костикова // Финансовое право. – 2010. – № 10. – С. 32-35.

486. *Костюков, А.Н.* Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61-64.

487. *Котов, В.В.* Финансовый контроль как механизм программно-ориентированного бюджетирования: правовые аспекты [Текст] / В.В. Котов // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 9-11.

488. *Красников, Н.Г.* Кольцово: наукоград как форма соединения науки и инновационной экономики [Текст] / Н.Г. Красников // Власть. – 2012. – № 8. – С. 32-34.

489. *Красюков, А.В.* Единый налоговый платеж физического лица: понятие и правовая природа [Текст] / А.В. Красюков // Налоги. – 2019. – № 3. – С. 8-10.

490. *Крохина, Ю.А.* Некоторые аспекты законодательного обеспечения местных финансов [Текст] / Ю.А. Крохина // Финансы и кредит. – 2005. – № 6 (174). – С. 9-13.

491. *Крохина, Ю.А.* Новые аспекты взаимодействия внешнего и внутреннего контроля как фактор повышения эффективности финансовой деятельности государства [Текст] / Ю.А. Крохина // Финансовое право. – 2013. – № 11. – С. 5-9;

492. *Крохина, Ю.А.* Правовые возможности и ограничения взаимодействия высших органов финансового контроля с гражданским обществом и общественными институтами [Текст] / Ю.А. Крохина // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 4. – С. 68-73

493. *Крохина, Ю.А.* Совершенствование административно-правового статуса должностных лиц контрольно-счетных органов [Текст] / Ю.А. Крохина // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 64-70.

494. *Крохина, Ю. А.* Совершенствование налога на имущество физических лиц [Текст] / Ю.А. Крохина // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2014 года: сб. матер. XII междунар. науч.-практ. конф. (17-18 апреля 2015 г.) / под ред. С. Г. Пепеляева. – М., 2016. – С. 53-62.

495. *Кукелко, Д.В.* Законодательное регулирование обязательных неналоговых платежей в бюджеты муниципальных образований в Российской Федерации [Текст] / Д.В. Кукелко // Финансовое право. – 2017. – № 3. – С. 18-22.

496. *Кучеров, И. И.* Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления [Текст] / И.И. Кучеров // Финансовое право. – 2005. – № 4. – С. 4-9.

497. *Кучеров, И.И.* Законное платежное средство как категория финансового права [Текст] / И.И. Кучеров // Журнал российского права. – 2014. – № 8. – С. 38-47.

498. *Кучеров, И.И.* Криптовалюта как платежное средство [Текст] / И.И. Кучеров // Финансовое право. – 2018. – № 7. – С. 5-8.

499. *Лагутин, И.Б.* Альтернативное денежное обращение и региональное (местное) денежное обращение: вопросы теории, практика осуществления и правового регулирования [Текст] / И.Б. Лагутин // Провинциальные научные записки. – 2015. – № 2. – С. 13-20.

500. *Лагутин, И.Б.* К вопросу о финансово-правовой природе отдельных видов контроля и надзора в Российской Федерации [Текст] / И.Б. Лагутин // Финансовое право. – 2020. – № 8. – С. 16-20.

501. *Лагутин, И.Б.* Муниципальный финансовый контроль в Российской Федерации: организационно-правовые основы [Текст] / И.Б. Лагутин // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 23. – С. 32-35.

502. *Лагутин, И.Б.* Правовое обеспечение блокчейн-технологий (вопросы теории и практики) [Текст] / И.Б. Лагутин, В.Н. Сусликов // Финансовое право. – 2018. – № 1. – С. 25-29.

503. *Лапина, М.А.* Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества [Текст] / М.А. Лапина, А.В. Лапин // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 2-6.

504. *Ларичев, А.А.* Вниз по лестнице, ведущей вверх: локальные сообщества и преодоление муниципального кризиса [Текст] / А.А. Ларичев // Сравнительное конституционное обозрение. – 2019. – № 3 (130). – С. 85–97.

505. *Ларичев, А.А.* Компетенция местного самоуправления и финансово-экономическая база ее реализации в свете конституционно-судебной практики: некоторые проблемы и пути их решения [Текст] / А.А. Ларичев // Российская юстиция. – 2017. – № 9. – С. 9-12.

506. *Левина, В.В.* Финансовые аспекты межмуниципальной кооперации [Текст] / В.В. Левина // Финансы и кредит. – 2013. – №2 (530). – С. 8-13.

507. *Леонтьева, А.Н.* Современные вызовы развитию местного самоуправления в России и Норвегии [Текст] / А.Н. Леонтьева, М.В. Виноградова, М.М. Шумилов, А.А. Кекконен // Управленческое консультирование. – 2016. – № 3 (87). – С. 129-143.

508. *Литвинова, Ю.М.* Общественный контроль: историко-правовой аспект [Текст] / Ю.М. Литвинова // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях: сб. матер. XXI междунар. науч.-практ. конф. – Иркутск: Изд-во Восточно-Сибирского института МВД РФ, 2016. – С. 90-95.

509. *Литвинова, Ю.М.* Проблемы осуществления общественного финансового контроля [Текст] / Ю.М. Литвинова // XX юбилейные Царскосельские чтения: матер. междунар. науч. конф. – Спб.: Изд-во ЛГУ им А.С. Пушкина, 2016. – С. 52-55.

510. *Литвинова, Ю.М.* Осуществление налогового и таможенного контроля с использованием информационных технологий (правовой аспект) [Текст] / Ю.М. Литвинова, О.Ю. Бакаева // Теория и практика современной юридической науки. Матер. VII всерос. науч.-практ. конф.; отв. ред Е.Б. Гоголевская, науч. ред. И.С. Кокорин. – 2020. – С.16-21.

511. *Лютлова, О.И.* Игра в налоговый федерализм завершена? [Текст] / О.И. Лютлова // Налоговед. – 2013. – № 5. – С. 26-33.

512. *Макаров, И.И.* Критика модели объединенной администрации муниципального района и поселения [Текст] / И.И. Макаров // Журнал российского права. – 2015. – № 11. – С. 49 - 58.

513. *Малявкина, Н.В.* Муниципальный округ как средство укрупнения муниципальных образований [Текст] / Н.В. Малявкина, О.Е. Алексикова,

А.Е. Ястребов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2020. – № 1. – С. 19-22.

514. *Мамцев, Г.Э.* К вопросу о правовой регламентации общественного финансового контроля [Текст] / Г.Э. Мамцев // Законодательство и экономика. – 2015. – № 11. – С. 54-56.

515. *Маркварт, Э.Э.* Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе [Текст] / Э.Э. Маркварт, Й. Францке // Пространственная экономика. – 2017. – № 3. – С. 40-61.

516. *Мигачева, Е.В.* Обязательные платежи в дорожные фонды [Текст] / Е.В. Мигачева // Финансовое право. – 2017. – № 7. – С. 29-32.

517. *Миронова, С.М.* Влияние применения цифровых технологий в налоговой сфере на повышение доходов местных бюджетов: российский и зарубежный опыт [Текст] / С.М. Миронова // Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. – С. 105-111

518. *Миронова, С.М.* «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2016. – № 4. – С. 25-30.

519. *Миронова, С.М.* Бюджетно-правовой статус городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов [Текст] / С.М. Миронова // Бюджетное законодательство Российской Федерации: теоретические и практические проблемы совершенствования: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (22 мая 2015 г.) / [отв. ред. Е. В. Покачалова]. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2017. – С. 84-92.

520. *Миронова, С.М.* Влияние государственной финансово-правовой политики на муниципальные образования [Текст] / С.М. Миронова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 2. – С. 44-53.

521. *Миронова, С.М.* Влияние применения цифровых технологий в налоговой сфере на повышение доходов местных бюджетов: российский и зарубежный опыт [Текст] / С.М. Миронова // Цифровая экономика как вектор

трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА». – 2019. – С. 105-111.

522. *Миронова, С.М.* Возможность дифференциации ставок имущественных налогов местными органами [Текст] / С.М. Миронова // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2015 года: сб. матер. XIII междунар. науч.-практ. конф. (15-16 апреля 2016 г.) / под ред. С.Г. Пепеляева. – М.: Норма, 2017. – С. 152-163.

523. *Миронова, С.М.* Гарантии как элемент финансово-правового статуса муниципальных образований [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Сибирской академии права, экономики и управления. – 2012. – № 2 (6). – С. 28-30.

524. *Миронова, С.М.* Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы как новые субъекты финансовых правоотношений [Текст] / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. – Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 1 (34). – С. 201–209.

525. *Миронова, С.М. Дымшиц, В.А.* Бюджетно-правовой статус городских поселений [Текст] / С.М. Миронова, В.А. Дымшиц // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия Юриспруденция. 2017. № 1. С. 34-38.

526. *Миронова, С.М.* Зарубежный опыт участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований [Текст] / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2017. – № 2 (39). – С. 275-280.

527. *Миронова, С.М.* Инициативные платежи как новый вид доходов местных бюджетов: перспективы введения [Текст] / С.М. Миронова // Финансовое право. – 2019. – № 5. – С. 8-13.

528. *Миронова, С.М.* Курортный сбор или гостиничный сбор: перспективы изменения законодательства [Текст] / С.М. Миронова // Финансовое право. – 2019. – № 9. – С. 27-32.

529. *Миронова, С.М.* Муниципально-частное партнерство как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые

аспекты [Текст] / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2015. – № 4 (33). – С. 300-305.

530. *Миронова, С.М.* Муниципальные банки как инструмент развития муниципальных образований: финансово-правовые аспекты [Текст] / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2017. – № 3 (40).

531. *Миронова, С.М.* Общественный финансовый контроль на муниципальном уровне: правовое регулирование и практика применения [Текст] / С.М. Миронова // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. – 2017. – № 1. – С. 54-58.

532. *Миронова, С.М.* Организация внутреннего финансового аудита в органах местного самоуправления и роль муниципальных контрольно-счетных органов в повышении ее эффективности [Текст] / С.М. Миронова, А.И. Мордвинцев, С.Г. Скворцов // Финансовое право. – 2020. – № 11. – С. 8.

533. *Миронова, С.М.* Особенности реализации финансово-правового статуса муниципальных образований, входящих в городские агломерации [Текст] / С.М. Миронова // Правоприменение. – 2020. – Т. 4. – № 1. – С. 85-95.

534. *Миронова, С.М.* Правовая политика государства в сфере налогообложения (на примере введения торгового сбора) [Текст] / С.М. Миронова // Правовая политика: приоритеты и формы реализации: матер. междунар. науч.-практ. конф. 18-19 декабря 2014 года / науч. ред. Смирнов Д.А.; техн. ред.: М.С. Трофимов, Р.В. Нутрихин. Часть 1. – Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2015. – С. 190-194.

535. *Миронова, С.М.* Правовое обеспечение финансового участия населения в реализации проектов инициативного бюджетирования [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Сургутского государственного университета. – 2019. – Выпуск 2 (24). – С. 85-90.

536. *Миронова, С.М.* Правовое регулирование общественного контроля в финансовой сфере [Текст] / С.М. Миронова // Юридическая наука: история и современность. – 2017. – № 5. – С. 139-143.

537. *Миронова, С.М.* Правовое регулирование установления льгот по земельному налогу для резидентов ТОСЭР в моногородах [Текст] / С.М. Миронова // Гуманитарные и юридические исследования. – 2020. – № 1. – С. 1-7.

538. *Миронова, С.М.* Правовые коллизии установления налоговых льгот по земельному налогу (на примере Свободного порта Владивосток) [Текст] / С.М. Миронова // Правоприменение. – 2019. – Т. 3. – № 4. – С. 51-62.

539. *Миронова, С.М.* Правовые основы финансового контроля: проблемы и перспективы развития [Текст] / С.М. Миронова // Финансовое право. – 2009. – № 4. – С. 6-9.

540. *Миронова, С.М.* Правовые формы привлечения частных субъектов для выполнения публичных функций государства (на примере Фонда развития моногородов) [Текст] / С.М. Миронова, В.А. Усанова // Право и экономика. – 2018. – № 10. – С. 30-40.

541. *Миронова, С.М.* Практика взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2012. – № 1. – С. 62-74.

542. *Миронова, С.М.* Развитие инициативного бюджетирования в умном городе: российский опыт [Текст] / С.М. Миронова // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. – Серия: Политология и социология. – 2019. – № 2. – С. 24-28.

543. *Миронова, С.М.* Роль общественных палат муниципальных образований в проведении общественного финансового контроля [Текст] / С.М. Миронова // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в осуществлении общественного контроля: матер. XII междунар. науч.-практ. конф. (2 июля 2019 г.): сб. науч. ст. – Саратов: Изд-во «Саратовский источник», 2019. – С. 156-160.

544. *Миронова, С.М.* Роль публичных слушаний в бюджетном процессе муниципального образования [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 5 (88). – С. 173-178.

545. *Миронова, С.М.* Средства самообложения граждан в системе формирования доходов местных бюджетов: правовая природа [Текст] / С.М. Миронова // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. – Серия Юриспруденция. – 2016. – № 1. – С. 31-36.

546. *Миронова, С.М.* Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития [Текст] / С.М. Миронова // Право и экономика. – 2016. – № 3. – С. 24 - 30.

547. *Миронова, С.М.* Трансформация бюджетных полномочий муниципальных образований в аспекте отдельных направлений бюджетной политики российского государства [Текст] / С.М. Миронова // Философия социальных коммуникаций. – 2010. – №. 4. – С. 99.

548. *Миронова, С.М.* Финансово-правовой статус муниципальных образований [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2012. – № 3 (20). – С. 68-77.

549. *Миронова, С.М.* Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне [Текст] / С.М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. – Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2017. – № 1 (38). – С. 222-228.

550. *Миронова, С.М.* Финансово-правовые аспекты создания территорий опережающего социально-экономического развития в монопрофильных муниципальных образований (моногородах) [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 1 (114). – С.199-205.

551. *Миронова, С.М.* Финансово-правовые последствия создания в России муниципальных округов [Текст] / С.М. Миронова // Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы: сб. матер. II науч.-практ. конф. с междунар. уч. юрид. фак-та СПбГЭУ (9 апреля 2019 г.) / под науч. ред. Н.А. Крайновой. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2019. – С. 139-148.

552. *Миронова, С.М.* Формы и методы финансовой деятельности муниципальных образований как элемент их финансово-правового статуса [Текст] / С.М. Миронова // матер. третьей междунаро д науч.-практ. конф. «Худяковские чтения по финансовому праву» (Алматы, 7 декабря 2012 г.). Алматы: ТОО «Налоговый эксперт», – 2013. – С. 102.

553. *Миронова, С.М.* Формы участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований и практика их реализации [Текст] / С.М. Миронова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2017. – № 1 (40). – С. 30-35.

554. *Миронова, С.М.* Общественный финансовый контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок [Текст] / С.М. Миронова, О.И. Бабаева // Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития: матер. всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. – М.: РУДН, 2017. – С. 168-182.

555. *Миронова, С.М.* Нормативное закрепление принципа участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / С.М. Миронова, А.А. Жемчужников // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2017. – № 3 (42). – С. 15-23.

556. *Миронова, С.М.* Современное правовое регулирование публичных неналоговых платежей в Российской Федерации [Текст] / С.М. Миронова, И.В. Куркин // Парадигмы управления, экономики и права. – 2020. – № 2. – С. 203-210.

557. *Миронова, С. М.* Особенности исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц [Текст] / С.М. Миронова // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2011 года: сб. матер. IX междунар. науч.-практ. конф. (20–21 апреля 2012 г.) / под ред. С. Г. Пепеляева. – М., 2013. – С. 119-128.

558. *Мирошник, С.В.* Финансовая политика и финансовая система страны [Текст] / С.В. Мирошник // Финансовое право. – 2008. – № 4. – С. 7-9.

559. *Михеева, Т.Н.* К вопросу об общественных палатах муниципальных образований [Текст] / Т.Н. Михеева // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – №1 (33). – С. 88-92.

560. *Мордвинцев, А.И.* К вопросу о передаче полномочий [Текст] / А.И. Мордвинцев, Е.В. Надточий, Д.С. Поляков // Финконтроль. – 2020. – № 2.

561. *Морозова, О.С.* Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации и Германии [Текст] / О.С. Морозова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – №6 (22). – С. 192-207.

562. *Морозова, О.С.* Финансовое выравнивание и его принципы в бюджетном законодательстве Германии [Текст] / О.С. Морозова // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – №10 (71). – С. 208-209.

563. *Мошкова, Д.М.* Финансово-правовое регулирование инновационной деятельности в сфере образования и науки [Текст] / Д.М. Мошкова // Финансовое право. – 2017. – № 1. – С. 10-14.

564. *Назаренко, Б.А.* К вопросу о правовой природе курортного сбора (платы за пользование курортной инфраструктурой) и возможности его установления в качестве налога (сбора) или фискального платежа неналогового характера [Текст] / Б.А. Назаренко // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 30-33.

565. *Нарутто, С.В.* Особые территориальные единицы в структуре Российского государства [Текст] / С.В. Нарутто // Lex russica. – 2013. – № 2. – С. 143-154.

566. *Нечай, А.А.* Проблемы правового регулирования публичных расходов [Текст] / А.А. Нечай // Очерки финансово-правовой науки современности / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. – М.-Харьков, 2011. – С. 284-317.

567. *Ногина, О.А.* Правовое регулирование межбюджетных трансфертов бюджетов государственных внебюджетных фондов [Текст] Очерки финансово-правовой науки современности: Монография / Под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. М. Харьков, – 2011. – С. 317-348.

568. *Оболонкова, Е.В.* Особенности правового регулирования территорий с особыми условиями экономического развития [Текст] / Е.В. Оболонкова // Законодательство и экономика. – 2016. – № 6. – С. 7-10.

569. *Омелехина, Н.В.* Бюджетная система Российской Федерации в системе институтов финансовой безопасности государства [Текст] / Н.В. Омелехина // Журнал российского права. – 2017. – № 7. – С. 81-93.

570. *Омелехина, Н.В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2. Элементарные (первичные) правовые средства [Текст] / Н.В. Омелехина // Финансовое право. – 2019. – № 10. – С. 8-12.

571. *Омелехина, Н.В.* К вопросу о фискальном суверенитете государства [Текст] / Н.В. Омелехина // Юридическая наука и практика. – 2014. – Т. 10. – № 1. – С. 17-23.

572. *Омелехина, Н.В.* Финансово-правовые аспекты публично-частного партнерства [Текст] / Н.В. Омелехина // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 3-9.

573. *Омелехина, Н.В.* Финансовые риски регионального и местного уровня: правовая идентификация и видовое разнообразие [Текст] / Н.В. Омелехина // Финансовое право. – 2018. – № 6. – С. 11-17.

574. *Омелехина, Н.В.* Цифровизация как фактор трансформации финансовых правоотношений [Текст] / Н.В. Омелехина // Финансовое право. – 2020. – № 9. – С. 12-17.

575. *Панченко, А.В.* Анализ практики предоставления налоговых льгот муниципальными образованиями Сибирского федерального округа [Текст] / А.В. Панченко, Т.Н. Черепкова // Сибирская финансовая школа. – 2008. – № 4 (69). – С. 59-68.

576. *Пауль, А.Г.* Исполнение судебных актов по требованиям к публично-правовым образованиям и государственным (муниципальным) учреждениям [Текст] / А.Г. Пауль // Адвокат. – 2012. – № 2. – С. 63-70.

577. *Пауль, А.Г.* Система доходов бюджетов [Текст] / А.Г. Пауль // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия: Право. – 2011. – № 2 (11). – С. 370-380.

578. *Петраков, А.Ю.* Порядок приобретения статуса резидента территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [Текст] / А.Ю. Петраков // Право и экономика. – 2017. – № 9. – С. 34 - 39.

579. *Петраков, А.Ю.* Правовой статус управляющей компании территории опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [Текст] / А.Ю. Петраков // Юрист. – 2018. – № 5. – С. 31-35.

580. *Петручак, А.В.* Бюджеты городов федерального значения в структуре бюджетной системы Российской Федерации [Текст] / А.В. Петручак // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 9 (49) – С. 79-86.

581. *Петручак, А.В.* Особенности правового регулирования налоговых доходов бюджетов городов федерального значения (на примере города Москвы) [Текст] / А.В. Петручак // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 2. – С. 63-69.

582. *Петручак, А.В.* Правовое регулирование бюджетного контроля в городах федерального значения в Российской Федерации (на примере города

Севастополя) [Текст] / А.В. Петручак // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 7. – С. 43-48.

583. *Петухов, Р.В.* Проблемы правового регулирования межмуниципального хозяйственного сотрудничества в Российской Федерации [Текст] / Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. М: Изд-во «Проспект», 2017. – С. 384-408.

584. *Пешин, Н.Л.* К вопросу о допустимости перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления [Текст] / Н.Л. Пешин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 44-48.

585. *Пешин, Н.Л.* Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления [Текст] / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 18. – С. 20-25.

586. *Пешкова, Х.В.* Роль судебных органов в бюджетной деятельности государства как организационной форме бюджетного устройства [Текст] / Х.В. Пешкова // Российское правосудие. – 2010. – № 12 (56). – С. 83-92.

587. *Пешкова, Х.В.* Концепция правового статуса субъектов бюджетного устройства [Текст] / Х.В. Пешкова // Вестник Санкт-Петербургского университета. – Право. – 2010. – № 4. – С. 3-12.

588. *Пешкова, Х.В.* Современное законодательство об условиях предоставления финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям [Текст] / // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия: Право. – 2006. – № 1. – С. 236-245.

589. *Пешкова, Х.В.* Сочетание компетенции органов исполнительной и законодательной власти в бюджетном устройстве государства [Текст] / Х.В. Пешкова // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 12. – С. 1254-1260.

590. *Пилипенко, А.А.* Структурно-модификационные аспекты познания категории «финансовая деятельность государства [Текст] / А.А. Пилипенко // Финансовое право. – 2007. – № 1. – С. 2-6.

591. *Поветкина, Н.А.* Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория [Текст] / Н.А. Поветкина // Финансовое право. – 2014. – № 12. – С. 29-37.

592. *Поветкина, Н.А.* Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права [Текст] / Н.А. Поветкина // Финансовое право. – 2020. – № 9. – С. 21-24.

593. *Покачалова, Е.В.* «Система финансов» и «финансовая система», «фонды денежных средств» и «финансовые ресурсы»: проблемы их соотношения в современном финансовом праве и экономике [Текст] / Е.В. Покачалова // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 138-151.

594. *Покачалова, Е.В.* Государственная долговая правовая политика как основа бюджетного реформирования в России [Текст] / Е.В. Покачалова // Финансовое право. – 2005. – № 7. – С. 19-22.

595. *Покачалова, Е.В.* Долговая финансово-правовая политика как основа для повышения эффективности финансово-правового регулирования в сфере публичного долга и развития финансового права как отрасли права и отрасли законодательства [Текст] / Е.В. Покачалова // Право, наука, образование: традиции и перспективы: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Саратовской государственной юридической академии (в рамках VII Саратовских правовых чтений). – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2016. – С. 146-147.

596. *Покачалова, Е.В.* Особенности финансовых правоотношений в области публичного долга и кредита: виды и состав участников [Текст] / Е.В. Покачалова // Финансовое правоотношение: доктринальные и правоприменительные аспекты: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2018. – С. 187-192.

597. *Покачалова, Е.В.* Принцип соблюдения публичных интересов как базовый принцип функционирования публичных финансов [Текст] / Е.В. Покачалова // Вопросы экономики и права. – 2008. – № 5. – С. 3-6.

598. *Покачалова, Е.В.* Трансформация финансово-бюджетной правосубъектности участников правоотношений в сфере управления публичным внутренним долгом в условиях цифровизации российской экономики [Текст] / Е.В. Покачалова // Модернизация правового регулирования бюджетных отношений в условиях цифровизации экономики: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках V Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н. И. Химичевой

(23 июня 2020 г.): в II ч. / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, С.В. Рыбаковой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», – 2020 – С. 204-206.

599. *Покачалова, Е.В.* Управление государственным долгом Российской Федерации: теоретико-правовые проблемы [Текст] / Е.В. Покачалова // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2001. – № 4 (237). – С. 103-123. – С. 105.

600. *Покачалова, Е.В.* Финансово-правовая политика России в сфере государственного долга в условиях глобализации экономики [Текст] / Е.В. Покачалова // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. – 2005. – Т. 2. – № 34. – С. 17-23.

601. *Покачалова, Е.В.* Финансовая правосубъектность участников отношений в сфере публичного (государственного) и частного (банковского) кредита [Текст] / Е.В. Покачалова, С.В. Рыбакова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 4 (44). – С. 250-256.

602. *Попов, В.В.* К вопросу об участии представительных органов местного самоуправления в налоговом правотворчестве [Текст] / В.В. Попов, Е.Г. Тришина // Налоги. – 2014. – № 1. – С. 34-37.

603. *Разгильдиева, М. Б.* Финансово-правовые аспекты ежегодных и бюджетных посланий Президента Российской Федерации [Текст] / М.Б. Разгильдиева // Современное право. – 2010. – № 9. – С. 54-61.

604. *Разгильдиева, М.Б.* Нравственные основы финансового закона [Текст] / М.Б. Разгильдиева // Повышение финансовой грамотности и финансовой культуры: современные правовые аспекты: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках II Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (31 мая 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», – 2020. – С. 212-217.

605. *Разгильдиева, М.Б.* Бюджетирование как категория бюджетного права [Текст] / М.Б. Разгильдиева // Современное финансовое право: федеральные и региональные аспекты: сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д.ю.н., профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «СГАП», 2009. – С. 75-79.

606. *Разгильдиева, М.Б.* Участники отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах: проблемы теории и нормативно-

правового закрепления [Текст] / М.Б. Разгильдиева, А.В. Швец // *Налоги*. – 2014. – № 2. – С. 36-40.

607. *Разгильдиева, М.Б.* Перспективы цифровизации исчисления и уплаты земельного налога [Текст] / М.Б. Разгильдиева, А.В. Зенин // *Цифровая экономика как вектор трансформации правосубъектности участников налоговых отношений в России и за рубежом: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках IV Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой (23 мая 2019 г.): в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой*. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2019. – С. 52-59.

608. *Родюков, С.В.* Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации [Текст] / С.В. Родюков // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2011. – №31. – С. 21-26.

609. *Ручкина, Г.Ф.* Новые специальные налоговые режимы в законодательстве Российской Федерации как реализация публичных интересов государства [Текст] / Г.Ф. Ручкина // *Налоги*. – 2019. – № 1. – С. 28-33.

610. *Рыбакова, С.В.* Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий [Текст] / С.В. Рыбакова, А.В. Савина // *Актуальные проблемы российского права*. – 2019. – № 10. – С. 38-46.

611. *Рыбакова, С.В.* Публичный финансовый контроль и надзор [Текст] / С.В. Рыбакова // *Финансовое право*. – 2014. – № 12. – С. 23-29.

612. *Рыков, А.Н.* К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти [Текст] / А.Н. Рыков // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2017. – № 8. – С. 31.

613. *Сабанчева, М.В.* Проблема моногородов России: теоретические и практические аспекты решения [Текст] / М.В. Сабанчева, Л.А. Мосина // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2015. – № 12. – С. 23-27.

614. *Савостьянова, С.А.* Правовое регулирование доходов местных бюджетов [Текст] / С.А. Савостьянова // *Финансовое право*. – 2011. – № 9. – С. 14-18.

615. *Садчиков, М.Н.* Налоговый суверенитет: преференциальные налоговые режимы регионального уровня [Текст] / М.Н. Садчиков // *Налогов.* – 2018. – № 3. – С. 16-18.

616. *Саттарова, Н.А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок [Текст] / Н.А. Саттарова // *Юридический мир.* – 2014. – № 1. – С. 56-60.

617. *Саттарова, Н.А.* Проблемы реализации и уровни финансово-правовой политики [Текст] / Н.А. Саттарова // *Финансовое право.* – 2018. – № 5. – С. 8-12.

618. *Селюков, А.Д.* Объект финансовой деятельности государства для целей финансово-правового регулирования [Текст] / А.Д. Селюков // *Известия Юго-Западного государственного университета.* – Серия: История и право. – 2015. – № 3 (16). – С. 49-53.

619. *Селюков, А.Д.* Роль и структура финансовой деятельности государства как категории финансового права [Текст] / А.Д. Селюков // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата.* – 2015. – № 3 (38). – С. 117-121.

620. *Селюков, А.Д.* Факторы целеполагания финансовой деятельности государства [Текст] / А.Д. Селюков // *Политика и общество.* – 2013. – № 4. – С. 386-393.

621. *Селюков, А.Д.* Цифровая экономика как объект финансово-правового обеспечения в Российской Федерации (концептуальные аспекты) [Текст] / А.Д. Селюков // *Финансовое право.* – 2018. – № 10. – С. 19-24.

622. *Семенихин, В.В.* Земельный налог: льготы по земельному налогу [Текст] / В.В. Семенихин // *Налогов.* – 2013. – № 15. – С. 9-16.

623. *Сергеев, А.А.* Устройство власти любого уровня является в первую очередь политическим вопросом [Текст] / А.А. Сергеев // *Конституционное и муниципальное право.* – 2015. – № 2. – С. 58-60.

624. *Сергеев, Д.Б.* Классификации муниципальных образований: правовые аспекты [Текст] / Д.Б. Сергеев // *Российская юстиция.* – 2013. – № 3. – С. 18-21.

625. *Сергеев, Д.Б.* Проблемы институирования косвенной юридической ответственности муниципального образования [Текст] / Д.Б. Сергеев // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* – 2010. – № 2. – С. 8-10.

626. *Сергеев, Д.Б.* Юридическая ответственность муниципального образования: проблемы теории и практики [Текст] / Д.Б. Сергеев // Современное право. – 2008. – № 12. – С. 69-72.

627. *Ситник, А.А.* Правовое регулирование денежного обращения в России в период 1917-1924 годов [Текст] / А.А. Ситник // Известия Юго-Западного государственного университета. – Серия: История и право. – 2015. – № 3 (16). – С. 59-64.

628. *Скачкова, А.Е.* Бюджетный контроль представительного органа муниципального образования [Текст] / А.Е. Скачкова // Налоги (журнал). – 2007. – № 1. – С. 32-34.

629. *Скляр, Г.Н.* Бюджетные полномочия городских округов как субъекта бюджетной системы Российской Федерации [Текст] / Г.Н. Скляр // Финансовое право. – 2017. – № 9. – С. 28-32.

630. *Смирнов, Д.А.* Особенности налогообложения на территориях со специальным режимом предпринимательской и инвестиционной деятельности [Текст] / Д.А. Смирнов // Развитие научных идей профессора Н.И. Химичевой в современной доктрине финансового права: сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. в рамках III Саратовских финансово-правовых чтений научной школы Н.И. Химичевой, посвящ. 90-летию со дня рождения Нины Ивановны (2 октября 2018 г.) / под ред. Е.В. Покачаловой. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «СГЮА», 2020. – С.218- 221.

631. *Смирнов, Д.А.* Регулирующие и фискальные возможности налога на имущество физических лиц в современной налоговой системе Российской Федерации [Текст] / Д.А. Смирнов // Вестник Тамбовского университета. – Серия: Гуманитарные науки. – 2009. – № 10 (78). – С. 96–103.

632. *Стародубцев, С.В.* Население муниципального образования как субъект ответственности в муниципальном праве [Текст] / С.В. Стародубцев // Философия права. – 2012. – № 5(54). – С. 34-39.

633. *Строгович, М.С.* Правовое положение личности в СССР [Текст] / М.С. Строгович // Конституция общенародного государства. Вопросы теории. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 185-201.

634. *Строев, П.В.* Городские агломерации как элемент региональной политики (на примере Канады) [Текст] / П.В. Строев, М.Н. Раваев // Экономика в промышленности. – 2016. – № 2. – С. 183-190.

635. *Строев, П.В.* Институциональный механизм и инструменты управления агломерациями в Бразилии [Текст] / П.В. Строев, М.И. Кан // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4. – С. 130-136.

636. *Тимофеев, Н.С.* Тенденции и направления концептуального развития местного самоуправления в России (статья первая) [Текст] / Н.С. Тимофеев // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 10. – С. 52-63.

637. *Турбина, И.А.* Субсидиарная ответственность публичных собственников по долгам казенных предприятий: противоречия законодательства и практики [Текст] / И.А. Турбина // Право и экономика. 2019. – № 2. – С. 49-55.

638. *Тихалева, Е.Ю.* Реализация контрольной функции представительных органов местного самоуправления [Текст] / Е.Ю. Тихалева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 11. – С. 26-29.

639. *Уксусов, В.В.* Правовое регулирование муниципального финансового контроля [Текст] / В.В. Уксусов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 3. – С. 81-88.

640. *Усманова, Р.М.* Создание территорий опережающего социально-экономического развития как мера государственной поддержки муниципальных образований [Текст] / Р.М. Усманова // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 6. – С. 54-57.

641. *Филиппова, Н. А.* Инициативное бюджетирование как форма участия населения в осуществлении местного самоуправления: региональные стратегии [Текст] / Н.А. Филиппова // Вестник Сургутского государственного университета. – 2019. – № 2 (24). – С. 102-109.

642. *Фонтана, К.* Правовое регулирование налогообложения проживания туристов (курортного сбора) в Италии и России (опыт и современное состояние) [Текст] / К. Фонтана, И.Б. Лагутин // Финансовое право. – 2018. – № 3. – С. 19-24.

643. *Химичева, Н.И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности [Текст] / Н.И. Химичев; / под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. – М.; Харьков: Право. – 2011. – С. 171-187.

644. *Химичева, Н.И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его развития и формирования новой методологии преподавания [Текст] / Н.И. Химичева // Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 4-6.

645. *Химичева, Н.И.* Принцип экономического стимулирования как инструмент современной финансово-правовой политики в России // Реализация финансовой, банковской и таможенной политики: современные проблемы экономики и права [Текст] / Н.И. Химичева: сб. науч. ст. по итогам межвуз. науч.-практ. конф. (18 апреля 2008 г.). – Саратов: Изд-во СГСЭУ, 2008. – С. 130-133.

646. *Худяков, А.И.* К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» [Текст] / А.И. Худяков // Известия высших учебных заведений. – Правоведение. – 1985. – № 1. – С. 63-66.

647. *Цветова, Г.В.* Гражданское участие в бюджетном процессе: тенденции и проблемы [Текст] / Г.В. Цветова // European Social Science Journal. – 2016. – № 1. – С. 22-30.

648. *Цуркан, М.В.* Анализ региональных практик инициативного бюджетирования [Текст] / М.В. Цуркан // Научно-исследовательский финансовый институт. – Финансовый журнал. – 2017. – № 3 (37). – С. 119-132.

649. *Цуркан, М.В.* Нормативно-правовое регулирование реализации механизмов партисипаторного бюджетирования [Текст] / М.В. Цуркан // Журнал юридических исследований. – 2018. – Т. 3. – № 3. – С. 44-49.

650. *Чеботарев, Г.Н.* Общественная палата в системе общественного контроля субъекта Российской Федерации [Текст] / Г.Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2015. – № 6. – С. 125-130.

651. *Чеботарев, Г.Н.* Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике [Текст] / Г.Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 62-65.

652. *Черешнева, И.А.* К вопросу о правовом режиме осуществления предпринимательской деятельности в контексте территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности [Текст] / И.А. Черешнева // Право и экономика. – 2018. – № 2. – С. 14-18.

653. *Чиркин, В.Е.* Конституция и современные модели публичной власти идеологемы и реалии [Текст] / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2011. – № 6. – С. 5-12.

654. *Чиркин, В.Е.* Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии [Текст] / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2011. – № 6. – С. 5-12.

655. *Чирков, Е.А.* Публичные слушания как способ организационно-правового взаимодействия населения и органов власти [Текст] / Е.А. Чирков // Бизнес. Образование. Право. – Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 4 (37). – С. 288-292.

656. *Чулков, А.С.* Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования [Текст] / А.С. Чулков // Финансы и кредит. – 2016. – № 8. – С. 10-21.

657. *Шагиева, Р.В.* Теоретические основы исследования финансовой деятельности в науке финансового права [Текст] / Р.В. Шагиева // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 375-383.

658. *Шевелева, Н.А.* Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000-2015) [Текст] / Н.А. Шевелева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2. – С. 32-44.

659. *Шевелева, Н.А.* Виды налоговых льгот в современной практике налогообложения: проблемы налогово-правового и бюджетно-правового регулирования [Текст] / Н.А. Шевелева, Т.Д. Братко // Закон. – 2014. – № 12. – С. 90-103.

660. *Шевелева, Н.А.* Теория публичного правоотношения: перспективы избавления от цивилистической догматики [Текст] / Н.А. Шевелева и др. // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2011. – № 2 (295). – С. 244-261.

661. *Шевелева, Н.А.* Изменения в системе отношений дотирования субъектов РФ [Текст] / Н.А. Шевелева // Финансовое право. – 2019. – № 1. – С. 12-18.

662. *Шевелева, Н.А.* Налоговая льгота как категория финансового права [Текст] / Н.А. Шевелева, Т.Д. Братко // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2014. – № 10. – С. 63 - 80.

663. *Шохин, С.О.* Новый этап в развитии финансового контроля [Текст] / С.О. Шохин // Юрист. – 2013. – № 19. – С. 32-36.
664. *Шохин, С.О.* Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ [Текст] / С.О. Шохин // Юридический мир. – 2014. – № 1. – С. 51-55.
665. *Шугрина, Е.С.* Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации [Текст] / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 3. – С. 19-24.
666. *Шугрина, Е.С.* Некоторые особенности привлечения средств населения к решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики [Текст] / Е.С. Шугрина // Вестник Сургутского государственного университета. – 2019. – № 2 (24). – С. 91-96.
667. *Шугрина, Е.С.* Организационные модели местного самоуправления: от земских до современных реформ [Текст] / Е.С. Шугрина // Совершенствование местного самоуправления сквозь призму конституционной экономики: кол. монография / под ред. А.Н. Костюкова. – Омск: Изд-во ОмГУ им. Ф.М. Достоевского, 2015. – С. 56-63.
668. *Шугрина, Е.С.* Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях [Текст] / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 7-14.
669. *Шугрина, Е.С.* Особенности правового статуса разных видов муниципальных образований [Текст] / Е.С. Шугрина // Lex Russica. – 2017. – №2. – С. 17-25.
670. *Шугрина, Е.С.* Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики [Текст] / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 5. – С. 33-40.
671. *Шугрина, Е.С.* Понятие местного самоуправления как конституционной ценности [Текст] / Е.С. Шугрина // Юридический мир. – 2016. – № 2. – С. 16 – 20;
672. *Шугрина, Е.С.* Проектируем будущее: что должно быть в основах государственной политики в сфере местного самоуправления [Текст] / Е.С. Шугрина // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 3-16.
673. *Шугрина, Е.С.* Соотношение понятий «муниципальное образование», «административно-территориальная единица», «населенный

пункт» [Текст] / Е.С. Шугрина // Городское управление. – 2013. – № 1. – С. 30-43.

674. *Щекин, Д.М.* Обзор правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам за июнь - июль 2018 г. [Текст] / Д.М. Щекин, Л.И. Машков // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 9. – С. 30-35.

675. *Щекин, Д.М.* Строительный сбор или к вопросу о компенсациях публичным субъектам при строительстве [Текст] / Д.М. Щекин // Хозяйство и право. – 2013. – № 10 (441). – С. 77-81.

676. *Щербаков, В.А.* Территории опережающего социально-экономического развития и другие зоны со льготным режимом предпринимательской деятельности: сравнительный анализ [Текст] / В.А. Щербаков // Юрист. – 2017. – № 2. – С. 22-27.

677. *Яговкина, В.А.* Инициативное бюджетирование в нормативных актах субъектов Российской Федерации [Текст] / В.А. Яговкина // Общественные финансы. – 2018. – № 36. – С. 45-55.

678. *Яговкина, В.А.* Проблемы регулирования межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях [Текст] / В.А. Яговкина, Д.А. Еремина // Финансовое право. – 2017. – № 12. – С. 19-21.

679. *Ялбулганов, А.А.* Изменения финансового законодательства как средство обеспечения эффективности публичных финансов [Текст] / А.А. Ялбулганов // Экономика. Налоги. Право. – 2015. – № 1. – С. 152-157.

2.4. Диссертации и авторефераты диссертаций

680. *Алехин, А.П.* Административно-правовой статус производственного предприятия, объединения как звена системы отраслевого управления (вопросы теории) [Текст]: дис. ... д-ра. юрид. наук / А.П. Алехин. – М., 1981. – 397 с.

681. *Арзуманова, Л.Л.* Право денежного обращения как подотрасль финансового права Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Л. Арзуманова. – М., 2014. – 520 с.

682. *Арсланбекова, А.З.* Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А.З. Арсланбекова. – Саратов, 2009. – 470 с.

683. *Асадов, А.М.* Финансовая деятельность государства: административно-правовое исследование [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.М. Асадов. – Челябинск, 2010. – 58 с.
684. *Бакаева, О.Ю.* Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / О.Ю. Бакаева. – Саратов, 2005. – 482 с.
685. *Барамидзе, Г.А.* Финансово-правовое регулирование деятельности государственной корпорации «Росатом» [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Г.А. Барамидзе. – М., 2017. – 187 с.
686. *Батяева, А.Р.* Неналоговые доходы государственного бюджета в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.Р. Батяева. – М., 2008. – 184 с.
687. *Безикова, Е.В.* Особые экономические зоны в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Безикова. – М., 2014. – 220 с.
688. *Беликов, Е.Г.* Проблемы финансово-правового обеспечения развития Российской Федерации как социального государства [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Г. Беликов. – Саратов, 2016. – 47 с.
689. *Белицкая, А.В.* Правовое обеспечение государственной инвестиционной политики [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Белицкая. – М., 2018. – 618 с.
690. *Беседина, А.С.* Финансово-правовое регулирование системы межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления в России [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Беседина. – М., 2009. – 216 с.
691. *Бит-Шабо, И.В.* Бюджетные учреждения как субъекты финансового права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Бит-Шабо. – Саратов, 2004. – 189 с.
692. *Бит-Шабо, И.В.* Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / И.В. Бит-Шабо. – Саратов, 2015. – 550 с.
693. *Богорад, Л.М.* Финансово-правовые основы муниципального самоуправления Французской Республики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Л.М. Богорад. – СПб., 2011. – 213 с.

694. *Болтинова, О.В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Болтинова. – М., 2008.

695. *Бочкарева, Е.А.* Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации [Текст]: дис...д-ра юрид. наук / Е.А. Бочкарева. – М., 2014. – 401 с.

696. *Васильев, А.А.* Правовая доктрина как источник права: историко-теоретические вопросы [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Васильев. – Красноярск, 2007. – 28 с.

697. *Васильева, Н.В.* Финансово-правовое регулирование публичных доходов в Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Н.В. Васильева. – М., 2017. - 485 с.

698. *Васянина, Е.Л.* Теоретические основы правового регулирования публичных доходов в Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Л. Васянина. – М., 2016. – 444 с.

699. *Горбунова, О.Н.* Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук / О.Н. Горбунова. – М., 1996. – 42 с.

700. *Гриценко, Е.В.* Местное самоуправление и государство в условиях федерализма: сравнительно-правовое исследование на примере Германии и России [Текст]: автореф. дис...д-ра. юрид. наук / Е.В. Гриценко. – СПб., 2002. – 46 с.

701. *Демидов, М.В.* Парламентский финансовый контроль в России: правовые аспекты функционирования и проблемы реализации [Текст]: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / М.В. Демидов. – М., 2011. – 39 с.

702. *Докучаев, А.Ю.* Городской округ в системе муниципальных образований Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Ю. Докучаев. – Барнаул, 2011. – 23 с.

703. *Древаль, Л.Н.* Субъекты российского финансового права: теоретико-правовое исследование [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Н. Древаль. – М., 2009. – 469 с.

704. *Дурманова, О.М.* Закрытое административно-территориальное образование как субъект финансового права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / О.М. Дурманова. – Саратов, 2010. – 175 с.

705. *Захаров, А.К.* Правовой статус городского округа как вида муниципального образования [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.К. Захаров. – Краснодар, 2014. – 181 с.

706. *Землянский, А.С.* Финансово-правовое регулирование исполнения фискальной обязанности индивидуальными предпринимателями [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Землянский. – Саратов, 2012. – 234 с.

707. *Игнатенко, Д.И.* Государственно-правовое регулирование финансовой деятельности в России в XVIII-начале XX века (Историко-правовой анализ) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Д.И. Игнатенко. – СПб., 2005. – 553 с.

708. *Ильин, А.В.* Расходы бюджета в конституционном государстве [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Ильин. – СПб., 2016. – 358 с.

709. *Карасева, М.В.* Финансовое правоотношение [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / М.В. Карасева. – Воронеж, 1998. – 304 с.

710. *Киреева, А.В.* Среднесрочное бюджетное планирование на современном этапе (финансово-правовой аспект) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Киреева. – М., 2005. – 28 с.

711. *Колесников, А.В.* Административно-правовой статус исполнительных органов местного самоуправления [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Колесников. – Саратов, 2003. – 226 с.

712. *Котов, В.В.* Правовая концепция интегрированной системы негосударственного финансового контроля [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Котов. – М., 2010. – 434 с.

713. *Крохина, Ю.А.* Город как субъект финансового права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Крохина. – Саратов, 1997. – 204 с.

714. *Крохина, Ю.А.* Принцип федерализма в бюджетном праве [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.А. Крохина. – Саратов, 2001. – 453 с.

715. *Кудряшова, Е.В.* Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Е.В. Кудряшова. – М., 2018. – 415 с.

716. *Лагутин, И.Б.* Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / И.Б. Лагутин. – М., 2014. – 469 с.

717. *Ларичев, А.А.* Корпоративная модель местного самоуправления: генезис, опыт реализации на примере Канады и его применимость в

российских условиях [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Ларичев. – М., 2017. – 489 с.

718. *Лисицын, Д.А.* Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Д.А. Лисицын. – Челябинск, 2004. – 215 с.

719. *Ломаев, А.Ю.* Публичный интерес как правовая категория [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / А.Ю. Ломаев. – Казань, 2012. – 22 с.

720. *Лукьянова, Т.Г.* Финансовая деятельность государства как правовая категория [Текст]: автореф. канд. юрид. наук / Т.Г. Лукьянова. – М., 2008. – 23 с.

721. *Мадаев, Е.О.* Доктрина в правовой системе Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.О. Мадаев. – М., 2012. – 31 с.

722. *Материкин, А.В.* Царицынская Городская дума 1870-1914 гг.: опыт функционирования городского общественного управления [Текст]: дис. ... канд. ист. наук / А.В. Материкин. – Волгоград, 2006. – 215 с.

723. *Михайлова, М.А.* Межмуниципальное сотрудничество при реализации полномочий муниципальных образований в городской агломерации [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / М.А. Михайлова. – Иркутск, 2012. – 192 с.

724. *Мутушев, Р.М.* Неналоговые доходы федерального бюджета: проблемы правового регулирования [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Р.М. Мутушев. – Саратов, 2009. – 209 с.

725. *Новиков, А.А.* Конституционно-правовые аспекты становления и развития муниципальных образований закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Новиков. – Челябинск, 2010. – 26 с.

726. *Омелёхина, Н.В.* Позитивное обяывание в финансовом праве: [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Н.В. Омелехина. – Новосибирск, 2015. – 541 с.

727. *Пауль, А.Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Пауль. – Воронеж, 2014. – 385 с.

728. *Пашенцев, Д.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности в Российской империи (Вторая половина XIX - начало XX века) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Д.А. Пашенцев. – М., 2005. – 341 с.

729. *Пащенко, К.А.* Правовое регулирование муниципальной финансовой деятельности в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.А. Пащенко. – СПб., 2004. – 24 с.

730. *Пепеляев, С.Г.* Гражданин как субъект финансово-правовых отношений [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук / С.Г. Пепеляев. – М., 1991. – 26 с.

731. *Петрова, Г.В.* Налоговые отношения: теория и практика правового регулирования [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г.В. Петрова. – М., 2003. – 57 с.

732. *Петрова, И.В.* Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Петрова. – Саратов, 2008. – 243 с.

733. *Петрусенко, А.Г.* Контрольно-счетные органы Российской Федерации как субъекты бюджетных правоотношений [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Петрусенко. – Ростов-на-Дону, 2006. – 204 с.

734. *Пешкова, Х.В.* Бюджетное устройство государства (российская правовая концепция) [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Х.В. Пешкова. – М., 2014. – 583 с.

735. *Пилипенко, А.А.* Принципы финансового права России и их нормативное закрепление [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Пилипенко. – М., 2013. – 26 с.

736. *Писарева, Е.Г.* Государственные учреждения в системе субъектов финансового права [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Е.Г. Писарева. – Саратов, 2011. – 466 с.

737. *Поветкина, Н.А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Поветкина. – М., 2004. – 203 с.

738. *Поветкина, Н.А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Н.А. Поветкина. – М., 2016. – 458 с.

739. *Пятковская, Ю.В.* Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.В. Пятковская. – М., 2017. – 499 с.

740. *Руденко, А.А.* Финансово-правовой статус главных и иных распорядителей средств федерального бюджета как участников бюджетного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Руденко. – Саратов, 2008. – 26 с.

741. *Савинова, Е.И.* Правовые основы финансового обеспечения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.И. Савинова. – Саратов, 2008. – 22 с.

742. *Савостьянова, С.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности муниципальных образований [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Савостьянова. – М., 2012. – 27 с.

743. *Сапунов, М.В.* Правовые основы становления и развития системы государственного управления финансами в российской империи XIX века [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Сапунов. – М., 2012. – 183 с.

744. *Сатарова, Н.А.* Принуждение в финансовом праве [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Н.А. Сатарова. – М., 2006. – 493 с.

745. *Смирникова, Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.Л. Смирникова. – М., 2012. – 386 с.

746. *Смирникова, Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.Л. Смирникова. – М., 2002. – 25 с.

747. *Соколова, Э.Д.* Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук / Э.Д. Соколова. – М., 2008. – 401 с.

748. *Соменков, А.Д.* Проблемы парламентского контроля за исполнением федерального бюджета в России [Текст]: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / А.Д. Соменков. – М., 2006. – 50 с.

749. *Сухова, И.Н.* Бюджетные права субъекта Российской Федерации (на материалах Республики Карелия) [Текст]: дис... канд. юрид. наук / И.Н. Сухова. – Петрозаводск, 2001. – 160 с.

750. *Сушко, Р.В.* Оптимизация финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.В. Сушко. – М., 2010. – 27 с.

751. *Тарло, Е.А.* Ответственность казны: финансово-правовые аспекты [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Тарло. – М., 2012. – 176 с.

752. *Тузкова, Д.К.* Формирование наукограда как базового элемента региональной инновационной системы [Текст]: автореферат дис. ... канд. экон. наук / Д.К. Тузкова. – Москва, 2020. – 16 с.

753. *Уксусов, В.В.* Муниципальное образование как субъект финансового права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Уксусов. – М., 2016. – 200 с.

754. *Химичева, Н.И.* Субъекты советского бюджетного права [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н.И. Химичева. – М., 1980. – 38 с.

755. *Якутова, М.А.* Механизм правового регулирования межбюджетных отношений государства и муниципальных образований в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Якутова. – М., 2004. – 216 с.

III. Материалы правоприменительной практики

756. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 18.05.2016 № 9-АПГ16-8 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

757. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 27.04.2016 № 9-АПГ16-6 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

758. Апелляционное определение Мурманского областного суда от 05.07.2017 № 33-1780/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

759. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 01.11.2016 по делу № 33-12088/2016 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

760. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 01.11.2016 по делу № 33-12088/2016 // [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

761. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 14.02.2017 по делу № 33-1684/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

762. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 11.07.2017 № 33-11999/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

763. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 17.10.2012 по делу № 33-6059 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

764. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 23.04.2014 № 33-2488 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

765. Определение Верховного суда Республики Карелия от 26.05.2015 № 3-38/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

766. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.08.2016 № Ф04-3117/2016 по делу № А27-11544/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

767. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 12.05.2016 № Ф07-2789/2016 по делу № А42-4928/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

768. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 25.02.2008 по делу № А46-3325/2007 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

769. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 14.12.2018 № 02АП-8849/2018 по делу № А29-2834/2014 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

770. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.04.2019 по делу № А12-24041/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

771. Постановление Малмыжского районного суда Кировской области от 09.10.2019 по делу № 1-2/50/2019 (41902330013000057) [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения 12.01.2020).

772. Постановление Пермского краевого суда от 29.08.2018 по делу № 4А-1141/2018 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

773. Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 17043/11 по делу № А41-29131/10 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

774. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 03.04.2019 № 05АП-1484/2019 по делу № А51-21504/2018 «О признании незаконным решения администрации об отказе в предоставлении бесплатно в

собственность земельных участков» [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

775. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 29.07.2011 № Ф03-3120/2011 по делу № А24-3857/2010 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

776. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.12.2006 по делу № А42-11062/2005 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

777. Постановление Челябинского областного суда от 12.12.2011 по делу № 4а11-916 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

778. Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23.05.2017 по делу За-13/2017 ~ М-16/2017 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

779. Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 24.04.2014 по делу №3-8/14 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

780. Решение Глазовского районного суда Удмуртской Республики от 10.01.2013 по делу № 2-2316/2012 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения 16.07.2020).

781. Решение городского суда Республики Татарстан от 25.04.2018 по делу № 12-122/2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/> (дата обращения 05.03.2019).

782. Решение Нижегородского областного суда от 17.12.2015 по делу № За-387/2015 [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

IV. Электронные ресурсы

783. «Перезагрузка» инструментов развития территорий. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rusinvestforum.org/news/»perezagruzka»-instrumentov-razvitija-territij> (дата обращения 15.02.2021).

784. 15 февраля 2019 года состоялся «круглый стол» на тему «Вопросы законодательного регулирования городских агломераций и межмуниципального сотрудничества». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/17960753/> (дата обращения 04.08.2019).

785. 2,7 млрд рублей оплатили россияне единым налоговым платежом [Электронный ресурс] // Налоговая политика и практика – URL: <http://nalogkodeks.ru/27-mlrd-rublejj-oplatili-rossiyane-edinym-nalogovym-platezhom/> (дата обращения 02.12.2020).

786. Erhard C. Kreisfusion hat Verwaltung offenbar teurer gemacht [Электронный ресурс]. – URL: <https://kommunal.de/index.php/kreisfusion-teuer> (дата обращения 14.09.2019).

787. Rösel F. Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien // AKADEMIE ONLINE. – 2017. – No. 2. – P. 45–49. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.vwa-akademie-online.de/wissenschaft-und-praxis/sparen-gebietsreformen-geld-ein-ueberblick-aktueller-studien> (дата обращения: 15.07.2020).

788. Spanish Municipality Creates Its Own Cryptocurrency to Boost Economy Hurt by Coronavirus Crisis [Электронный ресурс]. – URL: <https://news.bitcoin.com/spanish-municipality-creates-its-own-cryptocurrency-to-boost-economy-hurt-by-coronavirus-crisis/> (дата обращения 15.01.2021).

789. Stockholm congestion tax. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.transportstyrelsen.se/en/road/road-tolls/Congestion-taxes-in-Stockholm-and-Goteborg/congestion-tax-in-stockholm/> (дата обращения 13.12.2020).

790. Авчухов, А. Денежные знаки Царицына 1918-1919 гг. / А. Авчухов [Электронный ресурс] // Антиквариат, предметы искусства и коллекционирование. – 2005. – № 11 (32). – С. 138-142. – URL: http://www.bonistikaweb.ru/ANTIKVARIAT/tsaritsin.htm#_ftn11 (дата обращения 14.08.2019).

791. Аналитическая записка по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» // Бюллетень Счетной палаты – №7 (Июль) – 2010 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://audit.gov.ru/activities/bulleten/553/16289/?sphrase_id=95510 (дата обращения 16.07.2020).

792. База показателей муниципальных образований. Магаданская область. [Электронный ресурс]. – URL:

<http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst44/DBInet.cgi> (дата обращения 12.06.2020).

793. В Законодательной думе Томской области обсудили выполнение соглашений между Росатомом и регионом. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.rosatom.ru/journalist/news/v-zakonodatelnoy-dume-tomskoy-oblasti-obsudili-vypolnenie-soglasheniy-mezhdu-rosatomom-i-regionom-207/?sphrase_id=422226 (дата обращения 22.08.2020).

794. Выступление председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Диденко А.Н. на круглом столе «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» 17 декабря 2018 года [Электронный ресурс] // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – URL: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatiya/item/17222153/> (дата обращения 03.03.2019).

795. Города России [Электронный ресурс]. – URL: <http://города-россия.рф/> (дата обращения 02.10.2020).

796. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях. – М., 2019. – [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения 12.01.2020).

797. Егоров И.И. «Как учить местную власть: «школа ППМИ» в Тверской области» [Электронный ресурс] // Материалы I Всероссийской конференции по инициативному бюджетированию. – URL: <http://www.nifi.ru/ru/nifi-events/archive/799-211015-pb-conf.html> (дата обращения 01.08.2019).

798. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results (дата обращения 08.06.2020).

799. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской

Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Сайт Министерства финансов РФ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 08.06.2020).

800. Исполнение местных бюджетов в Российской Федерации (оперативные данные на 01.01.2018). [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2018.pdf (дата обращения 02.02.2019).

801. Карапетов, А. Инвестдоговор превращается... превращается инвестдоговор... в дарение: грядет крайне интересное постановление Президиума ВАС РФ [Электронный ресурс]. / А. Карпетов. – URL: https://zakon.ru/blog/2013/2/10/investdogovor_prevrashhaetsya%E2%80%A6prevrashhaetsya_investdogovor_v_darenie_gryadet_krajne_interesnoe_pos#comment_38618 (дата обращения 29.01.2021).

802. Лекция «Москва-2017: убеждение и принуждение в городских конфликтах» [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=xgHudrz4L7E&feature=youtu.be> (дата обращения 05.06.2019).

803. Ленинградская АЭС: между Росатомом и правительством Ленинградской области подписано соглашение о сотрудничестве // http://www.rosatom.ru/journalist/news/leningradskaya-aes-mezhdu-rosatomom-i-pravitelstvom-leningradskoy-oblasti-podpisano-soglashenie-o-so/?sphrase_id=422226 (дата обращения 22.08.2020).

804. Местный референдум по вопросу введения и использования средств самообложения граждан на территории Аюского сельского поселения Мензелинского муниципального района Республики Татарстан, проведен 22.03.2020 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.tatarstan.vybory.izbirkom.ru/region/region/tatarstan?action=show&root=1&tvd=4164035311536&vrn=4164035311533®ion=16&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vivid=4164035311536&type=232 (дата обращения 12.07.2020).

805. Народный сход вместо референдума. Новые способы самообложения татарстанцев. [Электронный ресурс]. – URL: https://kazan.aif.ru/society/details/narodnyy_shod_vmesto_referenduma_novye_sposoby_samooblozheniya_tatarstancev (дата обращения 10.01.2020).

806. Общественный совет при Департаменте финансов Администрации города Шахты [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.shakhty-finportal.ru/index.php/o-departamente/obshhestvennyj-sovet-pri-departamente-finansov-administraczii-goroda-shakhty> (дата обращения 10.07.2020).

807. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверки целевого и эффективного использования государственных средств, предусмотренных в бюджете закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), и средств федерального бюджета, направленных в виде финансовой помощи закрытому административно-территориальному образованию Заречный Пензенской области, и целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной палаты. – 2007. – № 3 (Март). – URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/562/3-2007.pdf> (дата обращения 21.08.2018).

808. Официальный сайт администрации Горнозаводского городского округа Пермского края. Бюджет для граждан на основании решения Земского Собрания «О бюджете Горнозаводского муниципального района на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» [Электронный ресурс]. – URL: http://gornozavodskii.ru/files2/files/2018/byudjet_dlya_grajdan_rayion/Prezentaciya_byudjet_GMR_na_2018-2020gg.pdf (дата обращения 20.10.2020).

809. Официальный сайт внутригородского муниципального образования г. Севастополя Качинский муниципальный округ. Отчет об исполнении бюджета Внутригородского муниципального образования города Севастополя Качинский муниципальный округ по состоянию на 01.01.2020 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://kacha-mo.ru/administratsiya/otchjoty-mestnoj-administratsii/otchjot-o-khode-vypolneniya-mestnogo-byudzheta/otchet-ob-ispolnenii-byudzheta-vnutrigorodskogo-munitsipalnogo-obrazovaniya-goroda-sevastopolya-kachinskij-munitsipalnyj-okrug-po-sostoyaniyu-na-01-01-2020-goda> (дата обращения 20.08.2020).

810. Официальный сайт городского округа Жуковский. Финансирование наукограда [Электронный ресурс]. – URL:

<http://zhukovskiy.ru/финансирование-наукограда/> (дата обращения 13.12.2020).

811. Официальный сайт городского округа Михайловка Волгоградской области. Бюджет для граждан по исполнению бюджета за 2018 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://mihadm.com/officially/economics/financing/result/bgib/page4313> (дата обращения 10.10.2020).

812. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Итоговое заседание Экспертного совета на тему «О состоянии и перспективах «перезагрузки» государственной политики в отношении моногородов» 23.12.2020 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://duma.gov.ru/news/50405/> (дата обращения 26.12.2020).

813. Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Итоговый документ (рекомендации) конференции «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период» [Электронный ресурс]. – URL: http://komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesyameropriyatiya/item/24407149/?fbclid=IwAR1LUvtCPz14MAWh_xC3ExjDRABfZ3rRxydcuYKows_-swBli3jQHgC4G6E (дата обращения 01.12.2020).

814. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Волгоградской области. Отчёт о результатах мониторинга использования средств дорожного фонда Волгоградской области и муниципальных дорожных фондов в 2019 году [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ksp34.ru/activity/analitics/2020_god3/ (дата обращения 01.12.2020).

815. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Волгоградской области. Информация о внесенных по итогам проведения в 2020 году контрольных и экспертно-аналитических мероприятий представлениях, а также о принятых по ним решениях и мерах (по состоянию на 01.10.2020) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ksp34.ru> (дата обращения 01.12.2020).

816. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты г. Москва. О результатах обследования влияния введения на территории города Москвы торгового сбора на условия осуществления предпринимательской деятельности и формирование доходов бюджета города Москвы

[Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ksp.mos.ru/activity/3833/> (дата обращения 20.08.2020).

817. Официальный сайт Министерства финансов РФ. Доклад Министерства финансов РФ об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=64840-doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_byudzheta (дата обращения 13.12.2020).

818. Официальный сайт Министерства финансов РФ. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/1070_Doklad.pdf (дата обращения 12.01.2020).

819. Официальный сайт Министерства финансов РФ. Доклад об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=113905-doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_byudzhetykh_raskhodov_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii (дата обращения 10.07.2020).

820. Официальный сайт Министерства финансов РФ. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации за 2019 год [Электронный ресурс]. – URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения 10.10.2020).

821. Официальный сайт Президента РФ. Заседание Совета по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701?fbclid=IwAR3Lr-QWQddVfBvqk-cSuzWDTsCuS6nN_-37W8rjscNZvkvBkKhTgumWB_A (дата обращения 31.01.2020).

822. Официальный сайт Службы государственной статистики РФ. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. – URL: https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 23.07.2020).

823. Официальный сайт Службы государственной статистики РФ. Число муниципальных образований и межселенных территорий по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc//Documents/Vol1/pub-01-10.pdf (дата обращения 20.10.2020).

824. Официальный сайт Счетной палаты РФ. Механизм ОЭЗ по-прежнему неэффективен для российской экономики [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/34870?sphrase_id=9774607 (дата обращения 29.01.2019).

825. Официальный сайт Счетной палаты РФ. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования субвенций, предоставленных в 2006 году из федерального бюджета бюджетам закрытых административно-территориальных образований на переселение граждан и развитие социальной и инженерной инфраструктуры закрытых административно-территориальных образований» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/584/16007/?sphrase_id=8628540 (дата обращения 21.08.2018).

826. Официальный сайт Счетной палаты РФ. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка обоснованности предоставления и результативности использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации, а также субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)» [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6d2/6d2683257318e5d73c8fba3c50d63039.pdf> (дата обращения 29.10.2020).

827. Официальный сайт Счетной палаты РФ. Отчет о результатах совместного контрольного мероприятия «Проверка результативности поддержки моногородов на территории Кировской области в рамках реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» в 2016-2017 годах» (с контрольно-счетным органом субъекта Российской Федерации)

Федерации) [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/checks/9776> (дата обращения 29.10.2020).

828. Официальный сайт Финансового управления администрации муниципального образования Оренбургский район [Электронный ресурс]. – URL: <http://fin-or.ru/news/obshchestvennyu-sovet> (дата обращения 10.07.2019).

829. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. Местный референдум Афанасьевского городского поселения Афанасьевского района Кировской области 18.03.2018 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/region/kirov?action=show&root=1&tvd=4434002176013&vrn=4434002176012®ion=43&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=4434002176013&type=232 (дата обращения 03.03.2019).

830. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. Местный референдум на территории Краснослободского городского поселения республики Мордовия по вопросу самообложения 14.04.2019 г. // <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vrn=4134014253539®ion=13&prver=0&pronetvd=null> (дата обращения 03.03.2019).

831. Перспективы открытия ЗАТО в России [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zato-gorod.ru/news/perspektivy-otkrytiya-zato-v-rossii/> (дата обращения 22.08.2018).

832. Представители бизнеса региона своевременно перешли с ЕНВД на альтернативные режимы налогообложения [Электронный ресурс]. – URL: https://www.nalog.ru/rn34/news/activities_fts/10395203/ (дата обращения 25.01.2021).

833. Проект паспорта государственной программы Российской Федерации «Развитие моногородов» [Электронный ресурс]. – URL: <http://моногорода.рф/upload/manual-upload/Проект.pdf> (дата обращения 16.07.2020).

834. Проект: Совершенствование организации местного самоуправления на межселенных территориях и территориях с низкой плотностью населения [Электронный ресурс]. – URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/iue_2017_popov_puzanov_otchyot_po_metodike_otneseniya_k_mezhselelennym_territoriyam.pdf (дата обращения 21.10.2020).

835. Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета, направленных в некоммерческую организацию «Фонд развития моногородов» в 2014-2016 годах» // Сайт Счетной палаты РФ [Электронный ресурс]. URL:

<https://ach.gov.ru/upload/iblock/6c2/6c2cd214f82475b72bc576111a93807a.pdf>
(дата обращения 27.01.2021).

836. Росреестр атакует с воздуха [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gazeta.ru/business/2016/06/06/8288723.shtml> (дата обращения 05.05.2019).

837. Сайт Центральной избирательной комиссии РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения 01.10.2020 г.).

838. Совещание Совета Федерации РФ «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» 18.07.2018 г. [Электронный ресурс]. – URL:

http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/94339/ (дата обращения 16.01.2020).

839. Соглашение о создании на территории муниципального образования город Камешково Владимирской области территории опережающего социально-экономического развития «Камешково» [Электронный ресурс]. – URL: [http://admkam.ru/normdocСОГЛАШЕНИЕ о создании%20 ТОСЭР Камешково от 21 сентября 2018.pdf](http://admkam.ru/normdocСОГЛАШЕНИЕ%20о%20создании%20ТОСЭР%20Камешково%20от%2021%20сентября%202018.pdf) (дата обращения 15.01.2020).

840. Справочная информация Контрольно-счетной палаты Пермского края [Электронный ресурс]. – URL: <https://ksppk.ru/kso-permskogo-kraja/associaciya-kso-permskogo-kraja/spravochnaya-informaciya/> (дата обращения 10.10.2020).

841. Стенограмма «круглого стола» Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Инициативное бюджетирование как механизм поддержки местных инициатив и участия населения в решении вопросов местного значения» 17 декабря 2019 г. [Электронный ресурс] // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – URL:

<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Sostoyavshiesya-meropriyatiya/item/17222153/> (дата обращения 03.03.2019).

842. Стенограмма совещания Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О законодательном регулировании инициативного бюджетирования» 18 июля 2018 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/other_activities/94339/ (дата обращения 16.01.2020).

843. Стокгольмский налог на пробки [Электронный ресурс]. – URL: https://wikichi.ru/wiki/Stockholm_congestion_tax (дата обращения 29.01.2021).

844. Счетная палата проверила наукограды Московской области 25 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/2028?sphrase_id=95510 (дата обращения 16.07.2018).

845. Счетная палата проверила эффективность межбюджетных трансфертов в ЗАТО Московской области. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/1346?sphrase_id=8628540 (дата обращения 20.08.2019).

846. УФНС России по Волгоградской области подведены итоги поступлений налоговых платежей в бюджет Российской Федерации [Электронный ресурс]. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.nalog.ru/rn34/news/activities_fts/10454394/ (дата обращения 26.01.2021).

847. ФНС подвела итоги отмены ЕНВД [Электронный ресурс]. – URL: http://www.nalog-briz.ru/2021/01/blog-post_0.html (дата обращения 29.01.2021).

Приложения

Приложение 1.

Проект указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики развития местного самоуправления до 2030 года»

Раздел ... Финансово-правовое обеспечение мероприятий по реализации государственной политики в области развития местного самоуправления

1. В Российской Федерации должны быть созданы механизмы финансового обеспечения мероприятий по реализации государственной политики в области развития местного самоуправления.

2. Источниками финансового обеспечения мероприятий по реализации государственной политики в области развития местного самоуправления являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты, средства организаций и граждан.

3. Основными механизмами финансового обеспечения мероприятий по реализации государственной политики в области развития местного самоуправления являются:

а) разработка и издание нормативных правовых актов, устанавливающих порядок планирования и финансирования названных мероприятий;

б) учет необходимости финансового обеспечения названных мероприятий при разработке стратегий социального социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государственных и муниципальных программ, основных направлений бюджетной и налоговой политики РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;

в) разграничение полномочий и финансовых ресурсов между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

4. Развитие местного самоуправления основывается на следующих принципах осуществления финансовой деятельности муниципальных образований:

принцип приоритетности общих публичных задач в правовом регулировании финансовой деятельности муниципальных образований, сочетающихся с интересами самого муниципального образования и его жителей;

принцип федерализма и гарантированности предоставления муниципальным образованиям достаточных финансовых ресурсов для выполнения своих задач и функций;

принцип самостоятельности в осуществлении муниципальными образованиями финансовой деятельности;

принцип экономического стимулирования финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип финансовой поддержки внедрения цифровых технологий муниципальными образованиями;

принцип прозрачности (открытости) финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип законности в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований;

принцип плановости при осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований.

5. Основными финансовыми показателями, характеризующими эффективность реализации государственной политики в области развития местного самоуправления, являются:

- увеличение доли собственных доходов местных бюджетов без учета межбюджетных трансфертов;

- увеличение доли распределения расходов местных бюджетов с учетом мнения граждан;
- увеличение доли граждан, участвующих в проектах инициативного бюджетирования;
- увеличение доли средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на внедрение цифровых технологий на уровне местного самоуправления;
- увеличение доли проектов муниципально-частного партнерства, заключенных муниципальными образованиями концессионных и инвестиционных соглашений;
- увеличение доли бюджетных инвестиций;
- увеличение доли заключенных межмуниципальных соглашений и передаваемых по ним «горизонтальных» субсидий;
- снижение объема муниципального долга у муниципальных образований;
- снижение объема передаваемых муниципальным образованиям государственных полномочий.

Приложение 2.

Проект федерального закона

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием финансово-правового статуса муниципальных образований»

1) В целях установления налоговых льгот по земельному налогу для резидентов свободного порта Владивосток и резидентов территорий опережающего социально-экономического развития на федеральном уровне:

Дополнить пункт первый статьи 395 Налогового кодекса РФ абзацами следующего содержания:

«организации и индивидуальные предприниматели – резиденты свободного порта Владивосток, в отношении земельных участков, расположенных на территории свободного порта Владивосток, сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок»;

организации и индивидуальные предприниматели – резиденты территорий опережающего социально-экономического развития, в отношении земельных участков, расположенных на таких территориях, сроком на пять лет с момента возникновения права собственности на каждый земельный участок».

2) В целях перераспределения доходов между бюджетами и предоставления муниципальным образованиям части доходов, закрепляемых на постоянной основе за местными бюджетами, внести следующие изменения в Бюджетный кодекс РФ:

- в части передачи в местные бюджеты части доходов от упрощенной системы налогообложения – в размере 20%:

Абзац двадцать второй части 2 статьи 56 Бюджетного кодекса РФ изложить в следующей редакции: «налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, - по нормативу 80 процентов»;

Пункт второй статьи 61, пункт второй статьи 61.2, пункт второй статьи 61.3, пункт второй статьи 61.5, пункт второй статьи 61.6 Бюджетного кодекса РФ дополнить абзацем следующего содержания: «налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в том числе минимального налога, - по нормативу 20 процентов».

- в части передачи в местные бюджеты части доходов от налога на прибыль организаций, зачисляемого в федеральный бюджет – в размере 50%:

Абзац второй статьи 50 Бюджетного кодекса РФ изложить в следующей редакции: «налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, - по нормативу 50 процентов».

Пункт второй статьи 61, пункт второй статьи 61.2, пункт второй статьи 61.3, пункт второй статьи 61.5, пункт второй статьи 61.6 Бюджетного кодекса РФ дополнить абзацем следующего содержания: «налога на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в федеральный бюджет, - по нормативу 50 процентов».

- в части передачи в местные бюджеты доходов от транспортного налога, взимаемого с физических лиц:

Абзац четвертый пункта первой статьи 56 Бюджетного кодекса РФ изложить в следующей редакции: «транспортного налога, взимаемого с организаций - по нормативу 100 процентов».

Пункт второй статьи 61, пункт второй статьи 61.2, пункт второй статьи 61.3, пункт второй статьи 61.5, пункт второй статьи 61.6 Бюджетного кодекса РФ дополнить абзацем следующего содержания: «транспортного налога, взимаемого с физических лиц - по нормативу 100 процентов».

- в части передачи в местные бюджеты части доходов от налога на имущество организаций – в размере 20%:

Абзац второй части 1 статьи 56 Бюджетного кодекса РФ изложить в следующей редакции: «налога на имущество организаций - по нормативу 80 процентов».

Пункт второй статьи 61, пункт второй статьи 61.2, пункт второй статьи 61.3, пункт второй статьи 61.5, пункт второй статьи 61.6 Бюджетного кодекса РФ дополнить абзацем следующего содержания: «налога на имущество организаций - по нормативу 20 процентов».

- в части передачи в местные бюджеты части доходов от налога на профессиональный доход – в размере 20%:

Абзац части 2 статьи 56 Бюджетного кодекса РФ изложить в следующей редакции: «налога на профессиональный доход – по нормативу 43 процента»;

Пункт второй статьи 61, пункт второй статьи 61.2, пункт второй статьи 61.3, пункт второй статьи 61.5, пункт второй статьи 61.6 Бюджетного кодекса РФ дополнить абзацем следующего содержания: «налога на профессиональный доход – по нормативу 20 процентов».

3) В связи с установлением обязательного распределения доли расходов местного бюджета с учетом мнения населения:

Дополнить статью 86 Бюджетного кодекса РФ пунктом 6 следующего содержания: «Не менее пяти процентов расходов местного бюджета, обусловленных расходными обязательствами муниципального образования, направленных на решение вопросов местного значения, распределяются органами местного самоуправления с учетом мнения населения».

4) В целях повышения открытости информации для граждан об их участии в проектах инициативного бюджетирования, а также повышения доли граждан, участвующих в таких проектах на условиях софинансирования:

Дополнить статью 36 Бюджетного кодекса РФ абзацем следующего содержания: «обязательное размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о реализуемых в муниципальном образовании проектах инициативного бюджетирования, собранных с граждан средствах самообложения и инициативных платежей, расходовании указанных средств на реализацию проектов».

5) В целях повышения открытости информации для осуществления общественного финансового контроля проектов муниципально-частного партнерства:

Дополнить статью 36 Бюджетного кодекса РФ абзацем следующего содержания: «обязательное размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о заключенных проектах муниципально-частного партнерства, концессионных соглашениях, о средствах, выделяемых из местного бюджета, на указанные проекты, а также результаты проводимых контрольных мероприятий».

б) В целях совершенствования системы внешнего муниципального финансового контроля:

Пункт 2 статьи 34 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования), контрольно-счетного органа муниципального образования является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом».

Пункт 1 статьи 38 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «В целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительный орган городского округа, муниципального округа, муниципального района образует контрольно-счетный орган муниципального образования, представительный орган городского поселения, сельского поселения, внутригородского района вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования».

Дополнить статью 3 федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» пунктом 13 следующего содержания: «Представительные органы внутригородского района вправе заключать соглашения с представительным органом городского округа с внутригородским делением о передаче контрольно-счетному органу городского округа с внутригородским делением полномочий контрольно-счетного органа внутригородского района по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля».

Дополнить статью 36 Бюджетного кодекса РФ абзацем следующего содержания: «обязательное размещение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о проводимых мероприятиях по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. В случае передачи муниципальным образованием полномочий по осуществлению внешнего финансового контроля вышестоящему муниципальному образованию или субъекту РФ, такое размещение осуществляет контрольно-счетный орган, которому переданы полномочия».

7) В целях установления финансовых гарантий для муниципальных образований при их объединении:

Дополнить статью 13 федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» пунктом 11 следующего содержания: «Из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии бюджетам преобразованных муниципальных образований в целях софинансирования расходов, связанных с преобразованием муниципального образования. Размер субсидии определяется исходя разницы в расходах на содержание органов местного самоуправления, полученных в результате преобразования муниципальных образований в соответствии с методикой, утвержденной высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации. Общий объем субсидии и ее распределение по бюджетам преобразованных

муниципальных образований утверждается законом субъектов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Порядок предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований утверждается высшим исполнительным органом власти субъекта Российской Федерации».

8) В целях совершенствования правового статуса монопрофильных муниципальных образований (моногородов):

Дополнить федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьей 82.7 следующего содержания: «Особенности организации местного самоуправления в монопрофильных муниципальных образованиях (моногородах) устанавливаются федеральным законом «О монопрофильных муниципальных образованиях (моногородах)».

Принять федеральный закон «О монопрофильных муниципальных образованиях (моногородах)».