

На правах рукописи

Атаева Наидат Магомедрасуловна

**СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК УЧАСТНИКИ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2022

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Официальные оппоненты: **Болтинова Ольга Викторовна**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)», профессор

Бехер Вероника Виссарионовна
кандидат юридических наук, доцент,
ФГБОУ ВО «Саратовский государственный
технический университет имени
Гагарина Ю.А.», заведующий кафедрой

Ведущая организация Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Юго-Западный
государственный университет»
(юридический факультет)

Защита диссертации состоится 11 мая 2022 года в 12:00 на заседании диссертационного совета Д 212.239.01, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/dissertation/dissert/03-03-2022-1d.pdf>).

Автореферат разослан «__» марта 2022 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Современные экономические преобразования, проводимые в государстве, высвечивают ряд проблем правового регулирования финансовой сферы, в том числе касающихся участия субъектов РФ¹ в финансовых правоотношениях. Без исследования финансовой деятельности субъектов Федерации, определения их финансово-правового статуса и объема финансовой компетенции сложно представить возможность эффективного и плодотворного развития федеративных отношений. Четкая регламентация финансово-правового статуса субъектов Федерации служит залогом обеспечения общественно-политической стабильности государства, способствует эффективной реализации целей, функций и задач как субъектов Федерации, так и федерального центра. Это обуславливает значимость изучения и анализа правовых норм, регулирующих финансовую компетенцию субъектов Федерации.

Баланс при осуществлении финансовой деятельности РФ и ее субъектов является необходимым элементом обеспечения территориальной целостности и суверенитета государства. Поиск согласованности в полномочиях Российской Федерации и ее субъектов имеет большое значение для нормального функционирования всей системы бюджетно-налоговых отношений в Российской Федерации. Определение объема финансовой компетенции субъектов Федерации позволит сформировать наиболее объективную картину финансовой самостоятельности субъектов Федерации. Изучение финансовой компетенции субъектов Федерации в данных обстоятельствах представляется актуальным и обоснованным, позволяя полнее обеспечить разумный баланс финансовых интересов публичных участников финансовых правоотношений.

¹ В настоящем исследовании термины «субъект РФ», «субъект Федерации», «регион» применяются в качестве литературных синонимов во избежание повторов в тексте.

Несмотря на длительный процесс становления и развития финансового законодательства, в нем все еще имеется ряд проблем и недоработок. Действующее законодательство РФ и ее субъектов не адекватно долгосрочным целям развития государства и создает возможность для последующего неэффективного управления финансами органами публичной власти РФ. В частности, имеет место отставание текущего законодательства от правоприменительной практики: назрела необходимость дальнейшего совершенствования бюджетного процесса, межбюджетных отношений, государственного управления в финансовой сфере, внедрения целевого планирования распределения денежных средств, оптимизации правового регулирования бюджетных и налоговых отношений, улучшения механизма управления государственным долгом. Следует отметить, что проведение указанных преобразований невозможно без активного участия субъектов Федерации.

Однако в последнее время наметилась тенденция к увеличению массива финансово-правовых норм субъектов Федерации, что ведет к рассогласованности и противоречиям в законодательстве РФ и ее субъектов. Безусловно, это сказывается на практике его применения, о чем свидетельствуют многочисленные судебные споры, связанные с реализацией финансовой компетенции РФ и ее субъектов.

На современном этапе развития финансовых отношений финансовая компетенция субъектов Федерации характеризуется довольно слабым уровнем доктринальной разработанности, не отвечает актуальным вызовам и угрозам, с которыми сталкиваются субъекты Федерации. В данной сфере сложился комплекс различных проблем, а некоторые вопросы все еще носят дискуссионный характер. Подобное положение дел во многом обусловлено отсутствием в науке финансового права необходимого теоретико-правового базиса для оптимальной реализации финансовой компетенции субъектов Федерации, что, в свою очередь, негативно сказывается на осуществлении

органами публичной власти РФ и ее субъектов полномочий в сфере финансовых отношений.

Таким образом, можно констатировать объективную необходимость проведения научных исследований, нацеленных на теоретическое осмысление объема финансовой компетенции субъектов Федерации и проблем ее реализации.

Степень теоретической разработанности проблемы. Субъект Федерации как субъект права является объектом исследования в различных отраслях юридической науки. В общей теории права субъект Федерации как публично-правовое образование изучается В.Е. Чиркиным. В рамках конституционного права правовой статус субъекта Федерации подробно раскрывается в работах Н.В. Алехиной, А.В. Изингер, Е.В. Непомнящих, В.А. Спицыной. Однако труды указанных авторов посвящены конституционно-правовым проблемам реализации финансовой компетенции субъектов Федерации и не отражают преобразования, происшедшие в структуре финансовой компетенции субъектов Федерации в последнее время, что не позволяет однозначно уяснить ее сущность, выявить признаки, функции, особенности бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации.

В финансовом праве осмысление финансово-правового статуса субъектов Федерации осуществляется преимущественно в рамках общих исследований субъектов финансового права, например в работах Л.Н. Древаль («Субъекты российского финансового права», М., 2008), Э.Д. Соколовой («Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований», М., 2019), Е.И. Соминой («Правовое обеспечение финансовой деятельности субъектов Российской Федерации: на примере г. Москвы», М., 2005).

Ряд исследований посвящен непосредственно субъектам Федерации и их финансово-правовому статусу в целом. К ним можно отнести работы Ю.В. Арбатской («Бюджет как основа финансовой системы субъекта

Российской Федерации: правовые аспекты», М., 2003), Л.Л. Бобковой («Государство как субъект бюджетного права», Воронеж, 2006), Е.А. Бирюковой («Конституционно-правовые основы бюджетной политики субъектов Российской Федерации (по материалам Сибирского федерального округа)», Омск, 2008), Д.В. Винницкого («Субъекты налогового права Российской Федерации», Екатеринбург, 1999), Н.Н. Воробьевой («Организация финансовой деятельности в субъектах Российской Федерации: по материалам Сибирского федерального округа», М., 2010), И.Б. Лагутина («Региональное финансовое право», М., 2018), Ю.Л. Смирниковой («Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации», М., 2002), в которых дана наиболее полная общая характеристика структуры финансово-правового статуса субъектов Федерации. Однако основное внимание в них уделено исследованию общих вопросов реализации финансово-правового статуса субъекта Федерации как публично-правового образования без учета особенностей финансово-правового статуса различных видов субъектов Федерации и возникающих в связи с этим проблем его реализации. Кроме того, после опубликования названных трудов в бюджетное и налоговое законодательство были внесены многочисленные изменения.

Некоторые аспекты финансовой деятельности субъектов Федерации можно встретить в исследованиях, посвященных отдельным институтам финансового права:

– доходам бюджетов – работы А.Г. Пауля («Доходы бюджетов: бюджетно-правовое исследование», Воронеж, 2014), Н.В. Васильевой («Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект», М., 2017);

– межбюджетным отношениям – работы Е.А. Бочкаревой («Правовая модель сбалансированной бюджетной системы в Российской Федерации», М., 2014), Р.Р. Ягофарова («Правовое регулирование предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета», Саратов, 2010);

– бюджетным полномочиям субъектов Федерации – работы Ю.В. Соболевской («Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект», М., 2012), И.К. Харитоновой («Конституционно-правовые основы разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в бюджетной сфере: вопросы теории и практики», Ростов-на-Дону, 2013);

– бюджетному федерализму – работы Ю.А. Крохиной («Принцип федерализма в бюджетном праве», Саратов, 2001), Н.И. Новиковой («Бюджетный федерализм: проблемы теории и практики: на примере Республики Саха (Якутия)», М., 2006).

Результаты данных исследований, имея высокую научную результативность, требуют обобщения, так как затрагивают лишь отдельные элементы финансово-правового статуса субъектов Федерации, чаще всего связанные с реализацией ими своих финансовых полномочий, что не позволяет раскрыть особенности финансовой компетенции субъектов Федерации с учетом дискуссионных положений.

Объектом диссертационного исследования являются урегулированные нормами финансового права общественные отношения, складывающиеся в связи с наделением субъектов Российской Федерации финансовой компетенцией, а также в связи с реализацией ими таковой.

Предметом исследования выступают применимые к объекту исследования нормы финансового права Российской Федерации, научные концепции и положения, материалы правоприменительной практики.

Цель диссертационного исследования состоит в формировании концептуальных основ финансово-правового статуса субъектов Российской Федерации и в разработке с учетом содержания указанных основ предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- выявить особенности правового статуса различных видов субъектов Федерации и связанные с ними особенности их финансовой компетенции;
- определить содержательный объем понятия «финансовая деятельность субъекта РФ» как базового для определения структуры финансовой компетенции региона;
- выявить возможности разграничения понятий финансовой правосубъектности и финансово-правового статуса субъектов Федерации;
- раскрыть содержание финансовой компетенции субъектов Федерации и осуществить ее структурирование;
- разработать научно-обоснованные предложения по решению проблемы реализации бюджетной компетенции субъектов Федерации;
- выработать научно-обоснованные предложения по решению проблемы, связанной с реализацией компетенции субъектов Федерации в сфере налогообложения;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией субъектами Федерации своей финансовой компетенции.

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания правовой действительности (диалектический, логический, анализ, синтез, описание, сравнение, классификация, системный, структурно-функциональный, формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, правового моделирования, конкретно-социологический и др.).

Сравнительно-правовой метод применялся при установлении особенностей финансово-правового статуса отдельных видов субъектов Федерации, финансовой компетенции, финансовой правосубъектности и финансово-правового статуса субъектов Федерации, а также порядка реализации бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации.

Историко-правовой метод был использован при исследовании вопросов становления и развития финансового законодательства, регулирующего

финансовую деятельность субъектов Федерации, что позволило осветить события в их последовательности и в соответствии с реальной исторической обстановкой.

При рассмотрении содержания бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации и выработке предложений по совершенствованию бюджетного и налогового законодательства применялся формально-юридический метод.

С помощью таких методов формальной логики, как описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и др., были исследованы проблемы реализации бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Некоторые вопросы регулирования финансовой деятельности административно-территориальных единиц были изложены в работах основоположников отечественной финансово-правовой науки: В.А. Лебедева, И.Х. Озерова, М.М. Сперанского, И.Т. Тарасова, Н.И. Тургенева, И.И. Янжула и др.

Отдельные вопросы регулирования финансовой деятельности административно-территориальных единиц рассматривались в теории советского финансового права такими учеными, как М.И. Пискотин, Е.А. Ровинский, Р.О. Халфина, Н.И. Химичева, С.Д. Цыпкин и др.

Среди работ, в которых затрагивались отдельные аспекты финансовой компетенции субъектов Федерации, следует выделить диссертации Ю.В. Арбатской, Е.А. Бирюковой, Н.Н. Воробьевой, П.И. Евсеева, И.Н. Мальцевой, Е.И. Соминой и др.

Различные аспекты финансово-правового статуса субъектов Федерации рассматривали в своих трудах М.М. Борисова, Е.И. Максименко, Ю.Л. Смирникова, И.С. Черепова и др. Однако выявлению особенностей финансовой компетенции субъектов Федерации не уделялось достаточного внимания. Отдельные вопросы, касающиеся бюджетной компетенции, были затронуты в работах Л.Л. Бобковой, И.К. Харитонova, Е.Б. Чернобровкиной, О.Б. Шемякиной и других ученых.

Исследование проблем финансовой компетенции субъектов Федерации потребовало анализа трудов ученых в области финансового права, таких как О.Ю. Бакаева, Е.Г. Беликов, К.С. Бельский, В.В. Бехер, И.В. Бит-Шабо, О.В. Болтинова, Н.В. Васильева, Т.А. Вершило, Н.Н. Воробьева, Н.В. Вычерова, Е.Ю. Грачева, В.В. Гриценко, Н.М. Добрынин, А.В. Емелин, А.С. Емельянов, С.В. Запольский, Н.И. Землянская, А.Ю. Ильин, М.В. Карасева, М.Н. Кобзарь-Фролова, А.С. Кондукторов, Ю.А. Крохина, Н.А. Куфакова, И.И. Кучеров, И.Б. Лагутин, Б.М. Лазарев, Н.Н. Лайченкова, И.Г. Ленева, С.М. Миронова, С.Г. Пепеляев, Е.В. Покачалова, М.Б. Разгильдиева, И.В. Рукавишникова, С.В. Рыбакова, М.Н. Садчиков, Э.Д. Соколова, Ю.А. Тихомиров, В.А. Яговкина, А.А. Ялбулганов, Н.И. Химичева, А.И. Худяков и др.

Поскольку в диссертации раскрываются вопросы, связанные с особенностями конституционно-правового статуса субъектов Федерации, использовались теоретические выводы представителей науки конституционного права: Н.В. Алехиной, С.М. Дорохина, А.В. Изингера, Е.Н. Лоторева, Е.В. Рагулиной, Ю.В. Соболевской, В.А. Спицыной и др.

Правовая база исследования включает Конституцию РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, Бюджетный кодекс РФ (далее БК РФ), Налоговый кодекс РФ (далее НК РФ), федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, нормативные правовые акты субъектов Федерации, регулирующие отношения, связанные с финансовой деятельностью субъектов Федерации.

Эмпирическая база диссертационного исследования представлена материалами правоприменительной практики Верховного Суда РФ, арбитражных судов, статистическими данными и аналитическими материалами Министерства финансов России, Федерального казначейства, Счетной палаты РФ, органов публичной власти субъектов Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке концептуальных основ финансово-правового статуса субъектов

Федерации, в котором особое значение имеет финансовая компетенция субъектов Федерации.

В рамках указанных концептуальных основ раскрыто содержание финансовой правосубъектности, финансово-правового статуса и финансовой компетенции субъектов Федерации; установлено соотношение таких категорий, как финансово-правовой статус и финансовая компетенция субъектов Федерации; проведено разграничение между финансово-правовым статусом РФ и финансово-правовым статусом субъектов Федерации; выявлены и охарактеризованы основные элементы структуры финансово-правового статуса субъектов Федерации; определена особая роль финансовой компетенции в структуре финансово-правового статуса субъектов Федерации; установлены гарантии реализации субъектами Федерации своего финансово-правового статуса; охарактеризованы цели, задачи, функции, формы и методы осуществления финансовой деятельности субъектов Федерации; систематизированы принципы финансовой деятельности субъектов Федерации; определены основные элементы структуры бюджетно-правового и налогово-правового статуса субъектов Федерации; охарактеризованы основные направления реализации бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации; выявлены особенности и проблемы реализации бюджетного и налогового федерализма; выявлены особенности и проблемы реализации бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации; сформулированы и обоснованы предложения по совершенствованию норм БК РФ и НК РФ.

Свое предметное содержание научная новизна исследования получила **в положениях, выносимых на публичную защиту:**

1. Финансовая деятельность субъекта Российской Федерации – это действия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемые в рамках реализации финансовой политики государства, направленные на формирование, распределение (перераспределение) и использование

централизованных и децентрализованных фондов денежных средств субъекта Федерации, необходимых для финансового обеспечения решения вопросов, отнесенных к полномочиям субъекта Российской Федерации.

2. Особенность финансовой деятельности субъектов Федерации проявляется в ее цели и функциях. Цель финансовой деятельности субъектов Федерации состоит в обеспечении их финансовыми ресурсами для реализации ими своих потребностей, обусловленных возложенными функциями. Данная цель достигается посредством осуществления таких функций финансовой деятельности, как планирование, прогнозирование, координация и регулирование. Функция планирования заключается в постановке целей использования, распределении денежных средств на принципе приоритетности, выстраивании порядка действий для наиболее оптимального решения стоящих перед субъектом задач. Функция прогнозирования предполагает проведение научно-обоснованных предсказаний наиболее вероятного развития событий в финансовой сфере региона, выявления потенциально возможных проблем и определения путей их решения. Функция координации отражает добросовестное взаимодействие органов публичной власти РФ и ее субъектов между собой и с обществом. Функция регулирования проявляется в необходимости нормативно-правового сопровождения финансовых отношений для их оптимального, «здорового» функционирования во благо общества, государства и регионов.

3. В систему принципов финансовой деятельности субъектов РФ необходимо включить принцип единства цели осуществления финансовой деятельности субъектов Федерации и принцип учета доходов и расходов бюджетов субъектов Федерации.

4. Финансовая правосубъектность субъекта Федерации включает в себя финансовую правоспособность и финансовую дееспособность. Финансовая дееспособность субъекта Федерации может быть временно ограничена при введении временной финансовой администрации. Финансовая правосубъектность Российской Федерации представляет собой

цельное образование, так как ее правоспособность и дееспособность возникают одновременно, при этом дееспособность не может быть ограничена.

5. Бюджетная деятельность субъекта Федерации – это действия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Федерации, осуществляемые в рамках реализации бюджетной политики государства, направленные на формирование, распределение (перераспределение) и использование бюджетных фондов субъекта Федерации с целью практического осуществления его задач и функций.

Основной целью бюджетной деятельности субъекта Федерации является обеспечение реальной самостоятельности субъекта Федерации при решении задач социально-экономического развития субъекта Федерации. Задачами бюджетной деятельности субъекта Федерации являются создание нормативно-правовой основы долгосрочного бюджетного планирования; обеспечение эффективности бюджетных расходов; развитие межбюджетных отношений; формирование дополнительных доходных источников бюджетов субъектов Федерации; повышение качества управления региональными и муниципальными финансами и соблюдение надлежащей финансовой дисциплины; обеспечение публичности и прозрачности бюджетной деятельности субъектов Федерации; обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Федерации; совершенствование механизмов финансового контроля за исполнением бюджетов субъектов Федерации и др.

6. Налоговая деятельность субъекта Федерации – это действия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Федерации, осуществляемые в рамках реализации налоговой политики государства, направленные на установление совместно с РФ общих принципов налогообложения; установление, введение региональных налогов и прекращение их действия; установление налоговых ставок и льгот по некоторым видам федеральных и местных налогов с целью формирования налоговых доходов регионального бюджета и др.

Основной целью налоговой деятельности субъекта Федерации является формирование налоговых доходов регионального бюджета. Реализация этой цели достигается путем решения таких задач, как установление порядка исчисления и уплаты налогов; повышение сознательности налогоплательщиков и повышение уровня их ответственности; обеспечение сбалансированности интересов субъекта Федерации и налогоплательщиков и др.

7. Субъекты Федерации как участники финансовых правоотношений обладают собственным финансово-правовым статусом, который включает такие элементы, как цели, задачи, формы, методы финансовой деятельности субъектов Федерации, финансовая компетенция субъекта Федерации и гарантии ее реализации. Под финансовой компетенцией субъекта Федерации следует понимать совокупность его финансовых полномочий и предметов ведения в области финансовой деятельности, где субъектом полномочий выступает сам субъект Федерации.

8. Субъекты Федерации как участники финансовых правоотношений реализуют финансовую компетенцию непосредственно либо через органы публичной власти субъектов Федерации. Однако следует отграничивать компетенцию субъектов Федерации от компетенции органов публичной власти субъектов Федерации. Такое разграничение основывается на наличии у субъекта Федерации как участника финансовых правоотношений права собственности на собственный бюджет. Самостоятельное участие в правоотношениях органа публичной власти субъекта Федерации возможно тогда, когда он выступает от своего имени, а не от имени субъекта Федерации при реализации полномочий, закрепленных за ним законодательством соответствующего субъекта.

9. При реализации бюджетной компетенции субъектов Федерации возникает проблема отсутствия разумного баланса распределения полномочий между РФ и ее субъектами. Регулирование бюджетных отношений должно быть отнесено к предмету совместного ведения РФ

и ее субъектов, что будет способствовать обеспечению бюджетной самостоятельности и повышению ответственности субъектов Федерации, формированию регионального бюджетного законодательства, увеличению доходного потенциала субъектов Федерации, привлечению инвестиций, подлинному построению бюджетного федерализма на территории РФ и т.д.

Предложения по совершенствованию законодательства

В развитие положений, выносимых на защиту и образующих содержание разработанных концептуальных основ финансово-правового статуса субъектов Федерации, предложены изменения в действующее законодательство, способствующие эффективной реализации финансовой компетенции субъектов РФ как участников финансовых правоотношений:

1. В связи с закреплением нормами главы 2 БК РФ не только бюджетных полномочий, но и предметов ведения РФ, субъектов РФ и муниципальных образований исключительно как публично-правовых образований ее название необходимо изложить в следующей редакции: «Глава 2. БЮДЖЕТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ».

2. В тексте главы 2 БК РФ термин «полномочия» следует заменить термином «компетенция».

3. Статью 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе» БК РФ необходимо дополнить абзацем двадцать восьмым следующего содержания:

«бюджетная компетенция публично-правовых образований – совокупность бюджетных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, осуществляемых в бюджетной сфере, определенных предметами ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, закрепленных в Конституции Российской Федерации и законодательстве Российской Федерации».

4. С целью обеспечения баланса интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере статью 28 «Перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации» БК РФ необходимо дополнить принципом бюджетного федерализма. Соответственно глава 5 БК РФ должна быть дополнена статьей 28.1 следующего содержания:

«Статья 28.1. Принцип бюджетного федерализма

Бюджетный федерализм – это разграничение бюджетной компетенции (то есть предметов ведения в бюджетной сфере) на основании конституционно установленного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, регламентированное нормами бюджетного права с целью эффективного обеспечения интересов общества на всей территории Российской Федерации с учетом особенностей субъектов Российской Федерации».

5. С целью обеспечения баланса интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в налоговой сфере часть первую НК РФ необходимо дополнить статьями 3.1 и 3.2, изложив их в следующей редакции:

«Статья 3.1. Налоговый федерализм

Налоговый федерализм означает разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации при реализации ими своей налоговой компетенции, регламентированное нормами налогового права, основанное на сочетании интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, равенстве субъектов Российской Федерации и их самостоятельности в пределах предоставленных полномочий».

«Статья 3.2. Налоговая компетенция публично-правовых образований

Налоговая компетенция публично-правовых образований – это совокупность налоговых полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований, осуществляемых в сфере

налогообложения, определенных предметами ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, закрепленных в Конституции Российской Федерации и законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах».

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем положения и выводы развивают и конкретизируют научные представления о финансовой компетенции субъектов Федерации и ее особенностях, а также способствуют дальнейшему научному осмыслению проблем, связанных с реализацией бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации.

Практическая значимость диссертации заключается в возможности использования ее результатов нормотворческими органами РФ и субъектов РФ при совершенствовании финансового законодательства, регулирующего вопросы бюджетной и налоговой компетенции субъектов Федерации, а также в процессе преподавания учебных курсов «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право» в юридических вузах и юридических факультетах.

Достоверность результатов исследования обеспечивается непротиворечивостью и научной аргументацией формулируемых теоретических положений, логикой изложения, целью и задачами исследования, содержанием его методологической, теоретической, нормативной и эмпирической основ.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация обсуждена на кафедре финансового, банковского и таможенного права имени профессора Химичевой Нины Ивановны Саратовской государственной юридической академии и рекомендована ею к защите.

Основные положения и выводы исследования используются при проведении занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Бюджетное право», «Налоговое право» в юридическом институте Дагестанского

государственного университета, а также изложены в докладах на международных и всероссийских научно-практических конференциях, состоявшихся в Республике Дагестан и других субъектах РФ в 2014-2022 гг.

Основные результаты диссертации отражены в 14 научных статьях общим объемом 5,2 а.л., 5 из которых – в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования; дается оценка степени научной разработанности; формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования; его теоретическая, методологическая, нормативная и эмпирическая база; обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных выводов в ходе проведенного исследования; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации в условиях реализации принципа федерализма» включает два параграфа, в которых исследуются теоретические основы финансовой деятельности субъектов Российской Федерации как участников финансовых правоотношений.

В первом параграфе *«Финансовая деятельность субъектов Российской Федерации как объект правового регулирования»* изучается понятие финансовой деятельности субъектов Федерации, цель, функции, формы, принципы, в соответствии с которыми осуществляется финансовая деятельность субъектов Федерации.

На основе проведенного анализа автор выявил особенности финансовой деятельности различных субъектов Российской Федерации.

Автор констатирует, что Россия как федеративное государство состоит из субъектов, каждый из которых обладает собственным финансово-правовым статусом, который устанавливается как федеральным, так и региональным законодательством. Подобная ситуация имеет объективную необходимость ввиду неоднородного, многонационального состава Российской Федерации, историко-географических, духовно-конфессиональных, этнокультурных и социально-экономических причин и условий каждого региона, что и обусловило формирование, построение и развитие Федерации на принципах асимметрии. Данный принцип позволяет учесть все специфические и сущностные особенности каждого субъекта Федерации при осуществлении ими финансовой деятельности.

Во втором параграфе *«Финансовая правосубъектность, финансово-правовой статус и финансовая компетенция субъектов Российской Федерации: теоретико-правовые подходы к разграничению понятий»* автор проводит исследование понятия и содержания финансовой правосубъектности субъектов Федерации и приходит к выводу, что в отличие от дееспособности РФ, которая не подлежит ограничению, дееспособность субъекта Федерации и муниципального образования может быть временно ограничена при введении временной финансовой администрации.

Финансовая правосубъектность выступает основой финансово-правового статуса субъекта Федерации. Финансово-правовой статус субъектов Федерации установлен в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах как Российской Федерации, так и субъектов Федерации, но особенности финансово-правового статуса субъектов Федерации закрепляются в региональных актах.

Автор отмечает, что финансово-правовой статус субъектов Федерации в финансовом законодательстве раскрывается неоднородно. Наиболее полно он регулируется бюджетным законодательством и законодательством о

налогах и сборах. Далее в работе рассмотрены элементы бюджетно-правового и налогово-правового статуса субъектов Федерации, как разновидностей финансово-правового статуса, взяв за основу элементы финансово-правового статуса таможенных органов, выделенные О.Ю. Бакаевой², как наиболее разработанные в теории финансового права. Так, финансово-правовой статус субъектов Федерации включает следующие элементы: цель, задачи, формы, методы финансовой деятельности субъектов Федерации; функции субъектов Федерации в процессе осуществления финансовой деятельности; финансовые полномочия (права и обязанности) субъектов Федерации и гарантии их реализации.

Анализ финансово-правового статуса субъектов Федерации потребовал исследования содержания их финансовой компетенции. На основе анализа различных точек зрения ученых относительно содержания финансовой компетенции автор приходит к выводу, что под финансовой компетенцией следует понимать права и обязанности субъектов Федерации в сфере финансовых правоотношений (предметов ведения и полномочий).

Во второй главе **«Субъекты Российской Федерации как участники бюджетных правоотношений»**, состоящей из двух параграфов, подробно исследована бюджетная компетенция субъектов Федерации и проблемы ее реализации.

В первом параграфе *«Понятие и содержание бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации относительно федерального бюджета и собственных бюджетов»* автор отмечает, что в финансово-правовой науке многие ученые сходятся во мнении, что бюджетная компетенция – это совокупность бюджетных полномочий, представляющих собой права и обязанности субъектов Федерации, образующих юридическое

² См.: 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.

содержание бюджетных правоотношений³. Однако более убедительной, по мнению диссертанта, является мнение, согласно которому под бюджетной компетенцией следует понимать совокупность предмета ведения, прав и обязанностей субъекта Федерации в лице соответствующих органов субъекта Федерации, или полномочия⁴.

Согласно статье 6 БК РФ бюджетные полномочия – это права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса. Но, по мнению автора, при определении бюджетных полномочий в ст. 6 БК РФ следовало бы указать, что относится к бюджетным полномочиям публично-правовых образований как особых субъектов бюджетного права, а что относится к бюджетным полномочиям органов государственной власти (органов местного самоуправления), так как БК РФ закрепляет пределы ведения РФ, субъектов РФ и местного самоуправления исключительно как публично-правовых образований. Автор также отмечает несоответствие ст. 6 в этой части тексту БК РФ. В статье 6 БК РФ дается общее определение бюджетного полномочия, но согласно главе 2 БК РФ публично-правовые образования также обладают бюджетными полномочиями, что в общем определении не нашло отражение.

На основе анализа содержания бюджетных полномочий субъектов Федерации, закрепленных в БК РФ, автор приходит к выводу, что для

³ См.: *Бирюкова Е.А.* Конституционно-правовые основы бюджетной политики субъектов Российской Федерации (по материалам Сибирского федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008; *Бобкова Л.Л.* Государство как субъект бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. – 232 с.; *Мальцева И.Н.* Организация бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: по материалам Сибирского федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2005; *Крохина Ю.А.* Финансовое право: учебник для вузов. 4-е изд. М.: НОРМА, 2011. С. 256; Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2009. С. 25.

⁴ См.: Финансовое право: учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд. переаб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 215.

оптимального и эффективного правового регулирования бюджетных полномочий субъектов Федерации в БК РФ необходимо провести строгое разграничение и закрепление доходных и расходных полномочий субъектов Федерации. В настоящее время доходные полномочия субъектов Федерации преимущественно сведены к налоговым поступлениям.

Во втором параграфе *«Проблемы реализации бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации»* автор отмечает, что по настоящее время не найден разумный баланс в централизации и децентрализации бюджетных полномочий между РФ и ее субъектами. Как представляется, регулирование бюджетных отношений должно быть отнесено к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов, что способствует обеспечению бюджетной самостоятельности и повышению ответственности субъектов Федерации, формированию регионального бюджетного законодательства, увеличению доходного потенциала субъектов Федерации, привлечению инвестиций, подлинному построению бюджетного федерализма на территории РФ.

Автор также констатирует, что следует более взвешенно разграничить компетенцию РФ и ее субъектов в бюджетной сфере, минимизировать совмещение сфер правового регулирования каждого уровня власти, ликвидировать проникновение органов государственной власти РФ в деятельность органов публичной власти субъектов Федерации, следует усилить ответственность субъектов Федерации за принятие неэффективных финансовых решений, провести четкую градацию расходных и доходных полномочий субъектов Федерации. Данная работа должна быть проведена при обязательном учете специфики каждого региона, его социально-экономического статуса и т.д. Субъекты Федерации должны выстраивать бюджетную деятельность самостоятельно, но не в отрыве от РФ, принимая во внимание как собственные интересы, так и интересы Федерации в целом.

В компетенцию субъекта Федерации как самостоятельного субъекта бюджетных правоотношений БК РФ включает ряд полномочий, входящих в компетенцию органов публичной власти субъектов Федерации, поэтому

следует отграничивать компетенцию субъектов Федерации от компетенции органов публичной власти субъектов Федерации. Такое разграничение основывается на наличии у субъекта Федерации как участника бюджетных правоотношений права собственности на свой бюджет. В то же время о самостоятельном участии органа публичной власти субъекта Федерации в правоотношениях можно вести речь, когда он выступает от собственного имени, а не от имени субъекта Федерации при реализации полномочий, закрепленных за ним законодательством соответствующего субъекта Федерации.

На основе анализа межбюджетных отношений, складывающихся между федеральным бюджетом и региональными бюджетами, автор приходит к выводу о необходимости совершенствования методики предоставления межбюджетных трансфертов, утвержденной Правительством РФ, обеспечения прозрачности и эффективности предоставления межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов. Важным в рамках развития взаимодействия субъектов Федерации является также дальнейшая проработка таких новых финансовых механизмов как «горизонтальные» субсидии и бюджетные кредиты.

В третьей главе **«Субъекты Российской Федерации как участники налоговых правоотношений»**, состоящей из двух параграфов, исследованы налоговая компетенция субъектов Федерации и проблемы ее реализации.

В первом параграфе *«Особенности налоговой компетенции субъектов Российской Федерации»* автор проводит анализ содержания налоговых полномочий субъектов Федерации: права совместно с государством устанавливать общие принципы налогообложения; права на установление и введение региональных налогов и прекращение их действия; права на изменение некоторых элементов федеральных налогов; права на изменение ставок специальных налоговых режимов; право на установление дополнительных оснований и иных условий предоставления отсрочки и рассрочки уплаты региональных налогов, пеней и штрафов; права

по согласованию с финансовыми органами субъектов РФ принимать решение об изменении сроков уплаты региональных налогов.

Констатируется, что субъекты Федерации как участники налоговых правоотношений обладают налоговой компетенцией, которую они реализуют в соответствии с нормами законодательства о налогах и сборах.

На основе анализа исследования принципов налогообложения, автор приходит к выводу, что в НК РФ следовало бы включить общие принципы налогообложения, такие как принцип налогового федерализма, принципы единства системы налогов и сборов, гласности и эффективности налогообложения.

Во втором параграфе *«Проблемы реализации компетенции субъектов Российской Федерации в сфере налогообложения»* на основе анализа налоговой компетенции субъектов Федерации автор приходит к выводу, что назрела необходимость в децентрализации налоговых полномочий в сторону субъектов Федерации, что значительно повысило бы интерес регионов к эффективному взиманию налогов, способствуя формированию более действенных механизмов по их взиманию и увеличению поступлений в региональный бюджет. Перечень региональных налогов, приведенный в НК РФ, наглядно иллюстрирует крайне ограниченную налоговую компетенцию субъектов Федерации. Российской Федерации следует предоставить субъектам более широкие налоговые полномочия по установлению новых налогов и сборов на своих территориях, что положительно скажется на уровне налоговых поступлений в региональные бюджеты, увеличит налоговую дисциплину субъектов Федерации и политическую ответственность органов публичной власти субъектов Федерации.

В **заключении** диссертации отражаются основные результаты и выводы проведенного исследования, формулируются предложения по совершенствованию действующего финансового законодательства, а также обозначаются перспективы дальнейшей разработки научной проблемы.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных автором работах:

*Статьи в рецензируемых научных журналах,
рекомендованных ВАК при Минобрнауки России
для опубликования основных научных результатов диссертаций*

1. Арсланбекова, Н. М.⁵ Развитие и сущность юридической ответственности государства [Текст] / Н. М. Арсланбекова // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2016. – № 2. – С. 43-47 (0,4 а.л.).

2. Арсланбекова, Н. М. Понятие и природа института юридической ответственности государства [Текст] / Н. М. Арсланбекова // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 9(112). – С. 344-346 (0,7 а.л.).

3. Атаева, Н. М. Сущность и содержание финансовой деятельности субъектов Российской Федерации [Текст] / Н. М. Атаева // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2021. – № 3. – С. 62-65 (0,5 а.л.).

4. Атаева, Н. М. К вопросу об определении понятия бюджетного федерализма в Российской Федерации [Текст] / Н. М. Атаева // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2021. – № 4. – С. 65-67 (0,6 а.л.).

5. Атаева, Н. М. К вопросу о межбюджетных правоотношениях в Российской Федерации [Текст] / Н. М. Атаева // Закон и право. – 2021. – № 11. – С. 81-83 (0,5 а.л.).

Статьи в сборниках материалов конференций

6. Арсланбекова, Н. М. Проблемный анализ главы 29 Бюджетного кодекса РФ [Текст] / Н. М. Арсланбекова // Проблемы юридической науки глазами молодых ученых : матер. V всерос. науч.-практ. конф. (15-16 декабря 2014 г.) / под общ. ред. А. М. Муртазалиева, М. А. Мирзаева, В. Т. Азизовой. – Махачкала : Изд-во ДГУ, 2014. – С. 95-99 (0,2 а.л.).

⁵ Фамилия Арсланбекова изменена на фамилию Атаева в связи с регистрацией брака.

7. *Арсланбекова, Н. М.* Проблемы реализации решений международных судебных органов [Текст] / Н. М. Арсланбекова // Проблемы организации и деятельности судебной власти в Российской Федерации : матер. всерос. науч.-практ. конф. (7-8 декабря 2015 г.). / отв. ред. Ш. Б. Магомедов. – Махачкала : Изд-во ДГУ, 2016. – С. 423-427 (0,4 а.л.).

8. *Арсланбекова, Н. М.* Об актуальности проблемы юридической ответственности государства [Текст] / Н. М. Арсланбекова // Проблемы юридической науки глазами молодых учёных : матер. VII всерос. науч.-практ. конф. (24-25 декабря 2016 г.) / под общ. ред. А. М. Муртазалиева, М. А. Мирзаева, В. Т. Азизовой. – Махачкала : Изд-во ДГУ, 2016. – С. 72-75 (0,2 а.л.).

9. *Арсланбекова, Н. М.* К вопросу о конституционно-правовой ответственности государств [Текст] / Н. М. Арсланбекова // Проблемы юридической науки глазами молодых учёных : матер. VIII всерос. науч.-практ. конф. (23-24 декабря 2017 г.) / под общ. ред. А. М. Муртазалиева, М. А. Мирзаева, В. Т. Азизовой. – Махачкала : Изд-во ДГУ, 2017. – С. 200-203 (0,2 а.л.).

10. *Атаева, Н. М.* Формы и методы осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / Н. М. Атаева // Актуальные вопросы теории и практики развития научных исследований : сб. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. (Калуга, 14 октября 2021 г.) / отв. ред. А. А. Сукиасян. – Sterlitaмак : АМИ, 2021. – С. 80-83 (0,3 а.л.).

11. *Атаева, Н. М.* Содержание современной финансовой политики России [Текст] / Н. М. Атаева // Верховенство права и правовое государство : сб. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 29 октября 2021 г.) / отв. ред. А. А. Сукиасян. – Sterlitaмак : АМИ, 2021. – С. 5-8 (0,2 а.л.).

12. *Атаева, Н. М.* Некоторые вопросы финансовой правосубъектности государства [Текст] / Н. М. Атаева // Преодоление

правового нигилизма в современном обществе : сб. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. (Стерлитамак, 29 августа 2021 г.) / отв. ред. А. А. Сукиасян. – Стерлитамак : АМИ, 2021. – С. 3-5 (0,3 а.л.).

13. *Атаева, Н. М.* Структура налогово-правового статуса субъектов Российской Федерации [Текст] / Н. М. Атаева // Приоритетные направления научных исследований. Анализ, управление, перспективы : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. (Ижевск, 27 января 2022 г.). В 2 ч. Ч. 1. / отв. ред. А. А. Сукиасян. – Уфа : OMEGA SCIENCE, 2022. – С. 79-83 (0,3 а.л.).

14. *Атаева, Н. М.* Особенности правового регулирования налогов субъектов Российской Федерации [Текст] / Н. М. Атаева // Актуальные вопросы развития научных исследований: теоретический и практический взгляд : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. (Магнитогорск, 22 февраля 2022 г.) / отв. ред. А. А. Сукиасян. – Уфа : OMEGA SCIENCE, 2022. – С. 84-88 (0,4 а.л.).