

На правах рукописи

ГЕЛЯХОВА ЛЕЙЛА АБДУЛЛАХОВНА

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

12.00.14 — административное право; финансовое право;
информационное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2012

Работа выполнена в Федеральном
государственном
бюджетном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Химичева Нина Ивановна

Официальные оппоненты:

д.ю.н., профессор, декан юридического
факультета ФГБОУ ВПО «Ростовский
государственный экономический
университет», г. Ростов
Рукавишникова Ирина Валерьевна

к.ю.н., доцент кафедры финансового
права ФГБОУ ВПО «Российской
академии правосудия», г. Москва
Костикова Екатерина Геннадьевна

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный
социально-экономический университет» (юридический факультет).

Защита диссертации состоится « » _____ 2012 года в « » часов на
заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г.
Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд 102.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО
«Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г.
Саратов, ул. Чернышевского, 104

Автореферат разослан « » _____ 2012 года.

И.о. ученого секретаря

диссертационного совета,
доктор юридических наук



В.С. Хижняк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Обеспеченность финансовыми ресурсами бюджетов муниципальных образований в современных условиях в значительной степени определяется средствами, перераспределяемыми в рамках бюджетной системы посредством различных межбюджетных отношений с участием муниципальных образований. Однако, правовому регулированию межбюджетных отношений с участием муниципальных образований присущ целый ряд недостатков: фрагментарность действующей нормативно-правовой базы в этой области, органы местного самоуправления не обладают достаточными полномочиями в сфере формирования доходов местных бюджетов, расходы бюджетов не соответствуют поступлениям налогов, имеют место не обеспеченные финансовыми ресурсами государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям и др. Существующие проблемы обусловлены современной моделью бюджетного федерализма, которая часто обуславливает увеличение различий в социально-экономическом положении субъектов РФ и муниципальных образований, несбалансированность бюджетной системы, рост числа дотационных территорий. В настоящее время объем финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, является ниже их реальных потребностей. Закрепленные бюджетным законодательством механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности не позволяют говорить о самостоятельности местных бюджетов. В то же время существующие конструкции межбюджетных отношений часто являются тормозом для развития регионов и муниципальных образований, не стимулируя финансовую инициативу властей регионального и местного уровней.

Упомянутые проблемы обусловили острую потребность в научном исследовании данных процессов, анализе правового регулирования межбюджетных отношений муниципальных образований, выявлении путей совершенствования механизма их реализации. Актуальность темы диссертации заключается также в необходимости установления причин возникновения сложившихся проблем правового регулирования, и практики реализации межбюджетных отношений с участием муниципальных образований. Особое значение приобретает поиск способов повышения эффективности существующих направлений межбюджетного взаимодействия, а также новых форм финансового взаимодействия публично-правовых образований в бюджетной сфере. Решение этой задачи в условиях проводимого реформирования в бюджетной сфере обуславливает востребованность теоретических исследований, посвященных анализу проблем современных межбюджетных отношений с участием муниципальных образований, формированию научно обоснованных рекомендаций по их устранению, методическим разработкам по их внедрению в практику межбюджетных отношений.

Степень научной разработанности темы.

Проблемы межбюджетных отношений и ранее являлись предметом научного внимания. Однако правовое регулирование межбюджетных отношений с участием муниципальных образований не получило всестороннего научного осмысления. Отдельные аспекты правового регулирования межбюджетных отношений рассматривались в работах: Артемьевой С.С. «Развитие системы межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма: Теория, методология, практика»: дис. ... д-ра. эконом. наук (Саранск, 2002); Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: Монография (Оренбург, 2004), Бехер В.В. «Процессуальные правоотношения в сфере казначейского

исполнения бюджета»: дис. ... канд. юрид. наук (Саратов, 2007); Ивлиева И.Ю. «Правовое регулирование межбюджетных трансфертов»: дис. ... канд. юрид. наук (Москва, 2010); Крохиной Ю.А. «Принцип федерализма в бюджетном праве»: дис. ... д-ра. юрид. наук (Саратов, 2001); Кюрджиева Д.Н.. «Правовое регулирование межбюджетных отношений в условиях развития региональных финансов в Российской Федерации»: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (М., 2008); Петровой И.В. «Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов» дис. ...канд.юрид.наук. (Саратов, 2008); Селюкова А.Д. «Правовое обеспечение оптимизации межбюджетных отношений в Российской Федерации»: дис. ... д-ра. юрид. наук (Москва, 2003); Сушко Р.В. «Оптимизация финансовой деятельности муниципальных образований в Российской Федерации» дис. ... канд. юрид. наук (Москва, 2010); Шевелевой Н.А. «Бюджетная система России: Проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ»: дис. ... д-ра. юрид. наук (Санкт-Петербург, 2005) и др.

Однако вопросы правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в существующих исследованиях или не рассматривались или получили фрагментарное освещение.

Непосредственно межбюджетным отношениям на уровне местного самоуправления было посвящено диссертационное исследование А.С. Бесединой «Финансово-правовое регулирование системы межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления в России»: дис. ... канд. юрид. наук (Волгоград, 2009). Однако в ней не была учтена Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 года N 1123-р¹.

¹ СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

В связи с реализацией указанной Концепции в сфере межбюджетных отношений в Российской Федерации произошли существенные изменения, оказавшие значительное влияние на развитие социально-экономических и политико-правовых отношений в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации, а так же муниципальных образованиях. Представляется необходимым исследование межбюджетных отношений с участием муниципальных образований с учетом изменений, внесенных данной Концепцией. В целом самостоятельного исследования, раскрывающего сущность и особенности современного состояния межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в РФ, в котором выявлялись бы проблемы его правового регулирования, не проводилось.

Объектом диссертационного исследования являются общественные финансовые отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия муниципальных образований с иными публично-правовыми образованиями по вопросам организации и осуществления бюджетного процесса на местном уровне.

Предметом исследования настоящего исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие межбюджетные отношения муниципальных образований в Российской Федерации; научные концепции и мнения, содержащиеся в литературе по избранной тематике, а также судебная и правоприменительная практика в данной области.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования состоит в разработке концептуальной основы современного правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований.

Для реализации поставленной цели потребовалось решить следующие **задачи**, определившие логику диссертационного исследования и его структуру:

исследовать правовые основы межбюджетных отношений с участием муниципальных образований;

выявить сущность межбюджетных отношений, их значение в бюджетной деятельности муниципальных образований на территории Российской Федерации;

разработать определение понятия «межбюджетные отношения с участием муниципальных образований»;

установить содержание основных принципов правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в Российской Федерации;

проанализировать изменения в правовом регулировании бюджетных полномочий муниципальных образований по вопросам перераспределения средств в бюджетной системе Российской Федерации;

исследовать основные правовые формы взаимодействия муниципальных образований с иными публично-правовыми образованиями по вопросам перераспределения средств в бюджетной системе Российской Федерации;

выявить проблемы межбюджетных отношений между субъектом Российской Федерации и муниципальными образованиями на примере Кабардино-Балкарской республики;

разработать рекомендации по устранению недостатков действующего правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований;

определить перспективы развития межбюджетных отношений с участием муниципальных образований.

Теоретическую основу исследования составили научные труды по общей теории права, финансовому, таможенному, административному и иным отраслям права отечественных и зарубежных авторов, посвященные различным аспектам межбюджетных отношений.

Формирование представления о сущности, особенностях и значении межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в бюджетной деятельности современного государства осуществлялось на основе научных трудов: Н.М. Артемова, Е.М. Ашмариной, К.С. Бельского, В.В. Бехер, Х.М. Богова, Д.В. Винницкого, Т.А. Вершило, В.А. Волохина, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Н.Е. Лосевой, В.А. Парыгиной, С.Г. Пепеляева, Г.Б. Поляка, И.В. Петровой, М.И. Пискотина, Е.В. Покачаловой, Г.Б. Поляка, В.Н. Пушкаревой, А.А.Тедеева, А.Д. Селюкова, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, М.В. Шкодкина и др.

Разработка теоретических аспектов правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований осуществлялась в соответствии с положениями правовой доктрины, разработанными такими учеными как: С.С. Алексеев, М.И. Байтин, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, Н.В. Витрук, В.М. Горшенев, В.Д. Перевалов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.С. Нерсисянц, В.И. Протасов, Л.С. Явич и др.

Комплексный характер правового регулирования полномочий органов власти в сфере межбюджетных отношений с участием муниципальных образований потребовал обращения к положениям науки административного и конституционного права. Отдельные вопросы, касающиеся исследуемой области знаний, рассматривались такими учеными как: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, В.И. Васильев, Г.А. Гаджиев, А.Н. Дементьев, А.А. Замотаев, Е.И. Козлова, С.А. Комаров, В.М. Корельский, О.Е. Кутафин, В.А. Лапин, В.О. Лучин, Н.И. Матузов, Н.И. Миронов, И.В. Панова, Е.В. Першин, Ю.В. Сорокина, М.Ю. Славгородская, И.В. Стародубровская, А.А. Хрусталев, и др.

Для уяснения экономической сущности отношений, возникающих в связи с перераспределением средств в рамках бюджетной системы Российской Федерации посредством межбюджетных отношений с участием муниципальных

образований автор обращался к научным трудам экономического характера, выполненным: А.Г. Ворониным, В.А. Лапиным, А.Н. Широковым, А.И. Татаркиным, И.А. Пыховой, В.И. Хоружий и др.

Осмыслению межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в исторической ретроспективе способствовали труды ученых-финансистов дореволюционного периода: С.И. Иловайского, В.А. Лебедева, Д.М. Львова, И.Х. Озерова, В.И. Тарасова, И.И. Янжула, Л.Н. Яснопольского и др.

Нормативной и эмпирической базой исследования послужили Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства финансов РФ, правовые акты субъектов РФ, в том числе правовые акты Кабардино-Балкарской республики, а так же нормативные акты муниципальных образований, регулирующие межбюджетные отношения.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы, базирующиеся на диалектической теории познания: формально-логический (анализ, синтез, обобщение, сопоставление, дедукция, индукция и т.п.), сравнительно-правовой, системный, структурно-функциональный, статистический и другие, позволившие выявить особенности межбюджетных отношений с участием муниципальных образований, проблемы правового регулирования этого разряда бюджетных отношений, тенденции развития института межбюджетных отношений с участием муниципальных образований, а также разработать рекомендации по его совершенствованию.

Формирование дефиниций в рамках решения задач данного исследования осуществлялось путем анализа, синтеза и других приемов логического метода. Системный метод дал возможность систематизировать межбюджетные отношения с участием муниципальных образований, в том числе в форме их классификации. Применение функционального метода позволило определить

степень соответствия полномочий и задач, возлагаемых на органы местного самоуправления, уровню финансовой обеспеченности, который они могут получить самостоятельно, без системы перераспределительных отношений внутри бюджетной системы Российской Федерации. Статистический метод применялся для уяснения тенденций правоприменительной практики в форме изучения статистических, плановых и иных показателей органов исполнительной и представительной власти различных уровней в сфере межбюджетных отношений с участием муниципальных образований. Методы прогнозирования и моделирования позволили выявить требующие устранения негативные тенденции развития системы межбюджетных отношений с участием муниципальных образований, заложенные действующим правовым регулированием. Задачи уяснения эффективности правового обеспечения организации и осуществления бюджетного процесса на местном уровне потребовали применения метода сравнительного исследования в форме изучения нормативно-правовой базы разных регионов и муниципальных образований в сравнительном аспекте. Функции методологической базы выполнили также положения общей теории права. Достижения отраслевых юридических наук помогли определить проблемы финансово-правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований.

В настоящей работе **решена научная задача**, связанная с формированием теоретической основы финансово-правового института межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в Российской Федерации. Решение данной научной задачи позволило разработать рекомендации по совершенствованию правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования проявляется в разработанных диссертантом теоретических аспектах института межбюджетных

отношений с участием муниципальных образований: в выявлении правовой природы и особенностей межбюджетных отношений с участием муниципальных образований; в систематизации форм межбюджетного взаимодействия муниципальных образований с иными публично-правовыми образованиями; в установлении правового положения участников межбюджетных отношений с участием муниципальных образований; в разработке дефиниций основных понятий института межбюджетных отношений с участием муниципальных образований. Помимо этого, научная новизна проявляется в направленности исследования на формирование теоретической основы решения проблем межбюджетных правоотношений с участием муниципальных образований в Российской Федерации на современном этапе развития местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования состоит также в сформулированных автором теоретических и практических предложениях, выносимых на защиту. **На защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. В целях совершенствования правовой основы бюджетов муниципальных образований и выявления сущности межбюджетных отношений с участием муниципальных образований сформулированы и конкретизированы признаки, характеризующие местный бюджет. К ним относятся следующие:

- местный бюджет обусловлен особенностями конкретного муниципального образования, являющегося субъектом бюджетного права;
- местный бюджет представляет организационно-управленческий механизм финансовой деятельности органов местного самоуправления;
- местный бюджет является разновидностью правовой формы реализации конституционно-правового статуса местного самоуправления;

- посредством местного бюджета осуществляются расходные обязательства муниципального образования.

2. С учетом практических потребностей развития межбюджетных правоотношений с участием муниципальных образований сформулировано их понятие. Они представляют собой разновидность материальных и процессуальных бюджетных отношений, урегулированных нормами бюджетного законодательства, местными нормативно-правовыми актами, возникающих между Российской Федерацией и муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между самими муниципальными образованиями по поводу предоставления межбюджетных трансфертов, реализации расходных обязательств, осуществления бюджетного процесса, направленных на обеспечение функционирования местного самоуправления.

3. На основе анализа федерального и регионального законодательства, а так же нормативно правовых актов местного самоуправления, выявлены признаки расходных обязательств муниципального образования:

- расходные обязательства муниципальных образований реализуются исполнительными органами местного самоуправления в целях предоставления средств физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права;
- посредством реализации расходных обязательств муниципального образования осуществляется решение вопросов местного значения;
- реализация расходных обязательств за счет предоставленных средств из бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется на основе реестра в целях осуществления контроля в форме мониторинга за расходованием названных средств;

- реализация расходных обязательств муниципальных образований связана с обязанностью органов местного самоуправления осуществлять конкретный вид расхода;

- расходные обязательства муниципальных образований осуществляются на основе нормативно-правовых актов представительных органов местного самоуправления, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления на осуществление расходов.

4. В целях конкретизации правового регулирования отношений муниципальных образований в РФ требуется уточнение понятия «Расходные обязательства». Предложено следующее определение: расходные обязательства муниципального образования - обязанность органа местного самоуправления осуществлять расходование средств из местных бюджетов на реализацию вопросов местного значения, осуществление государственных полномочий, иные расходы с использованием реестра в целях осуществления контроля за предоставлением средств исполнительными органами местного самоуправления физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права.

5. Обосновано предложение о внесении изменений в ст. 62 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», путем замены термина «финансовая помощь» на «межбюджетные трансферты». Это обусловлено тем, что в целях совершенствования нормативно-правового регулирования функционирования местных бюджетов и изменения порядка осуществления межбюджетных отношений при формировании доходов межбюджетных трансфертов Бюджетным кодексом РФ категория «финансовая помощь» отменена.

6. На основе выделения межбюджетных правоотношений между субъектом РФ и муниципальными образованиями, находящимися на его

территории, проведена классификация нормативно-правовых актов субъектов РФ и органов местного самоуправления, регулирующие межбюджетные отношения с участием указанных субъектов права:

а) законы субъектов Российской Федерации (законы о межбюджетных отношениях, о бюджетном процессе, о бюджете);

б) решения органов местного самоуправления (о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о межбюджетных отношениях, о принятии и реализации целевых программ);

в) подзаконные акты (постановления органов местного самоуправления о направлениях бюджетной и налоговой политики).

7. Межбюджетные отношения муниципальных образований в РФ с учетом объекта их возникновения классифицированы на следующие группы: 1) межбюджетные отношения муниципальных образований по поводу формирования доходов, а именно в связи с предоставлением межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий, субвенций).

2) межбюджетные отношения муниципальных образований при реализации расходов;

3) межбюджетные отношения, возникающие в ходе осуществлении бюджетного процесса.

8. Основываясь на классификации межбюджетных отношений с участием муниципальных образований установлены и обоснованы основные принципы их правового регулирования как наиболее общих нормативных требований, к числу которых относятся:

1) Принципы межбюджетных отношений муниципальных образований при предоставлении межбюджетных трансфертов:

- равноправия одноуровневых муниципальных образований при перераспределении бюджетных средств;
- расчётности при предоставлении дотаций;

- целевого предоставления субсидий;
- соразмерности предоставляемых субвенций объему соответствующих государственных полномочий.

2) Принципы межбюджетных отношений муниципальных образований при осуществлении расходов:

- обоснованности осуществляемых расходов;
- самостоятельность органов местного самоуправления в осуществлении расходов за счет собственных средств, в том числе дотаций, субсидий;
- нормативно-правового закрепления на уровне муниципального образования порядка осуществления переданных отдельных государственных полномочий в соответствии с федеральным, региональным законодательством;
- реальности осуществляемых расходов;

3) Принципы межбюджетных отношений при осуществлении бюджетного процесса с участием муниципальных образований:

- цикличности;
- реалистичности закрепленных доходов и осуществляемых расходов в соответствующем периоде;
- объективности критериев, на основе которых осуществляется перераспределение бюджетных ресурсов.

9. Обосновывается вывод, что правоотношения, возникающие в результате передачи субсидий из нижестоящих бюджетов бюджетной системы РФ, являются особым видом межбюджетных отношений (отрицательных межбюджетных отношений) муниципальных образований, при этом «отрицательные трансферты» определяются как особый вид межбюджетных трансфертов, поступающих в Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований в форме субсидий из бюджетов муниципальных

образований в бюджет субъектов РФ в целях выравнивания их уровня бюджетной обеспеченности.

10. Выявлено отсутствие в Кабардино-Балкарской Республики нормативно-правового акта, направленного на регулирование межбюджетных отношений. Его отсутствие в свете реформирования бюджетного законодательства РФ ориентированного на результат, осуществление бюджетного процесса на основе планирования и реформы местного самоуправления, является существенным недостатком системы бюджетного законодательства республики, что неблагоприятно отражается на правовом регулировании межбюджетных отношений между указанным субъектом РФ и муниципальными образованиями. В связи с чем обосновывается необходимость принятия Закона Кабардино-Балкарской Республики «О межбюджетных отношениях» с включением в него основных начал, заключающихся в закреплении понятийного аппарата, выделении полномочий в сфере межбюджетных отношений, видов межбюджетных трансфертов и условий их поступления.

11. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 11.01.2003 № 4-РЗ «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Кабардино-Балкарской Республике» в статье 5 закрепляет структуру бюджетной системы Кабардино-Балкарской Республики, при этом Бюджетным кодексом РФ закреплена бюджетная система РФ, что само по себе не допускает существования самостоятельной бюджетной системы субъекта РФ и противоречит принципу федерализма. В связи с этим, предлагается ввести в научный и правовой обороты термин система бюджетов субъекта РФ. Статью 5 указанного Закона предлагается изложить в следующей редакции: система бюджетов Кабардино-Балкарской республики состоит из:

1) республиканского бюджета, государственных (республиканских) внебюджетных фондов Кабардино-Балкарской Республики;

2) местных бюджетов:

- бюджетов городских округов, муниципальных районов;
- бюджетов городских и сельских поселений.

Теоретическая значимость результатов настоящего диссертационного исследования. Содержащиеся в диссертации выводы, обобщения и предложения призваны способствовать дальнейшему совершенствованию действующего финансового и бюджетного законодательства, развитию учения о межбюджетных правоотношениях. Научная значимость работы обусловлена актуальностью проблемы правового регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, возникающей в связи с этими проблемами правоприменения; она состоит в выработке и теоретическом обосновании практических рекомендаций по совершенствованию правотворческой и правоприменительной деятельности муниципальных образований в составе субъектов Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется его направленностью на решение актуальных проблем бюджетной деятельности Российской Федерации, возможностью апробации ряда выработанных предложений в процессе дальнейшего развития межбюджетных отношений, при разработке нового или совершенствовании действующего федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации, нормативно-правовых актов органов местного самоуправления и практики бюджетной деятельности государства, его субъектов и муниципальных образований.

Теоретические выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в дальнейшем для разработки и изучения проблем правового регулирования межбюджетных отношений, в ходе учебного процесса при проведении лекционных и практических занятий по курсам «Финансовое право», «Бюджетное право», «Бюджетный процесс», «Налоговое право», и др.

Апробация результатов диссертации осуществлялась в различных формах. Работа обсуждена и одобрена на кафедре финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», апробирована при проведении семинарских занятий по учебным дисциплинам «Финансовое право» и «Налоговое право» в ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова», г. Нальчик.

Основные выводы и результаты проведенного исследования изложены в научных публикациях, в том числе в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, библиографического списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются выбор темы и ее актуальность; обозначены объект, цели и задачи диссертационного исследования; дается оценка степени научной разработанности проблемы; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; перечислены методы исследования; сформулированы положения, выносимые на защиту; приводятся данные об апробации результатов диссертационной работы и ее структуре.

Первая глава «Общая характеристика муниципальных образований как субъектов бюджетного права в Российской Федерации», состоящая из трех параграфов, посвящена рассмотрению теоретических и законодательных основ понятия муниципальных образований, межбюджетных отношений с участием муниципальных образований и выявлению их принципов.

В первом параграфе *«Понятие и система муниципальных образований как субъектов бюджетного права»* - уточняется понятие муниципального

образования как субъекта бюджетного права, называются основные его характеризующие особенности, к которым относятся: осуществление местного самоуправления; наличие муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления.

Муниципальные образования классифицируются по ряду оснований. Различие муниципалитетов зависит от географической зоны расположения, размеров территории, численности населения, электоральных предпочтений граждан и других аналогичных обстоятельств, которые не оказывают какого-либо влияния на правовое положение данных субъектов бюджетного права. С другой стороны, существует классификация муниципальных образований в зависимости от их публично-правового статуса, которая, напротив, обуславливает дифференциацию предметов ведения муниципальных образований, а также структуры, полномочий и функций соответствующих органов местного самоуправления. По статусному критерию различают муниципальные районы городов федерального значения, городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения, составляющие систему муниципальных образований. Указанная система потребовала законодательного закрепления двух уровневой системы местных бюджетов, которые обусловлены признаками конкретного муниципального образования, представляющие организационно-управленческий механизм бюджетной деятельности органов местного самоуправления.

Основные полномочия муниципальных образований заключаются в установлении порядка составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением, определение порядка и предоставление межбюджетных трансфертов из местных бюджетов, установление и исполнение расходных обязательств муниципального образования.

Одним из основополагающих признаков местного бюджета направленных на эффективную реализацию межбюджетных отношений с участием муниципальных образований является его направление на осуществление расходных обязательств. Подобный подход заключается в том, что указанный признак в большей степени характеризует сущность правового регулирования исследуемых отношений. В связи с этим, определены расходные обязательства муниципальных образований и выявлены характеризующие особенности данной правовой категории.

Во втором параграфе *«Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований и их принципы»* исследуются понятие, содержание межбюджетных правоотношений муниципальных образований в РФ, анализируются мнения относительно состава и содержания принципов бюджетной системы РФ, бюджетных правоотношений. Внимание уделено положениям регионального законодательства, закрепляющие принципы межбюджетных правоотношений. Межбюджетные отношения рассмотрены как отношения, складывающиеся в процессе реализации бюджетных полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями.

Осуществлено комплексное (федеральный, региональный, местный уровни) исследование системы нормативных правовых актов регулирующих межбюджетные отношения с участием муниципальных образований, в результате, которого проведена классификация указанных актов в зависимости от видов исследуемых отношений.

Основаниями возникновения межбюджетных отношений в узком смысле являются вопросы оказания финансовой помощи, однако в настоящее время это категория заменена межбюджетными трансфертами. В связи с чем, обосновывается, что правовая природа и непосредственно механизм формирования бюджетов, особенно местных, направлен на предоставление финансовых потоков не в системе оказания «помощи», а в порядке четко фиксированных объемов дота-

ций, исчисляемых в соответствии с методиками их расчета и субсидий, направляемых в бюджеты муниципальных образований на конкретные цели и в объемах, закрепленных соответствующими нормативно-правовыми актами.

Подобное исследование предопределило выявление принципов межбюджетных отношений муниципальных образований при предоставлении межбюджетных трансфертов.

Принцип равноправия одноуровневых муниципальных образований при перераспределении бюджетных средств означает закрепление БК РФ равных процентных отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов для однотипных муниципальных образований.

При реализации принципа расчетности при предоставлении дотаций межбюджетные трансферты (дотации) исчисляются на основе методик расчета данных средств исходя из численности жителей и налогового потенциала.

Реализация принципа целевого предоставления субсидий заключается в выделении межбюджетных трансфертов (субсидий) в соответствии с целевыми программами и долгосрочными целевыми программами

Принцип соразмерности предоставляемых субвенций объему соответствующих государственных полномочий. Реализация данного принципа является значимой при исполнении переданных государственных полномочий за счет субвенций. При этом объем указанных межбюджетных трансфертов должен соответствовать (быть соразмерен) объему затрат на исполнение государственных полномочий, передаваемых городскому округу, муниципальному району.

В широком смысле основаниями возникновения межбюджетных отношений муниципальных образований являются также вопросы реализации расходных обязательств и осуществления бюджетного процесса.

Содержание принципа обоснованности осуществляемых расходов, заключается в направлении на реализации основных начал реформирования местного самоуправления, направленных на осуществление финансирования первооче-

редных вопросов местного значения, что является значимым для жизнедеятельности конкретного муниципального образования. Выявление обоснованности результатов финансово-хозяйственной деятельности органа местного самоуправления осуществляется посредством ревизии, по итогам которой к муниципальному образованию могут быть применены меры, установленные главой 28 Бюджетного кодекса РФ, меры административной ответственности (ст. 15.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях), а в случаях нецелевого использования бюджетных средств в крупных и особо крупных размерах - меры уголовной ответственности, предусмотренные Уголовным кодексом РФ (ст. 285.1 УК РФ). Сами итоги ревизии должны быть в установленные сроки представлены заявителю и должны быть опубликованы.

Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в осуществлении расходов за счет собственных средств, в том числе дотаций, субсидий заключается в разграничение компетенции уровней публичной власти, так же в разграничении федеральным законодателем расходных обязательств, исполнение которых подробно регламентировано нормами бюджетного права. Осуществление публичной власти практически всегда сопровождается расходом финансовых средств, введение ограничений на расходование бюджетных средств, регламентация условий и порядка осуществления таких расходов детерминируют пределы прав, обязанности, степень реальной самостоятельности органов местного самоуправления. Не смотря на то, что БК РФ дотации и субсидии, помимо прочих, относит к собственным доходам местных бюджетов, они используются исключительно в соответствии с федеральным и региональным законодательством, поэтому говорить о полной самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании указанных средств не приходится. Однако, учитывая правовую природу дотаций, то самостоятельность проявляется в осуществлении их распределений в рамках вопросов местного значения, а относительно субсидий органы местного самоуправления самостоятельно реа-

лизуют целевые программы. Поэтому, данный принцип отчасти является декларированным, и его проявление находится в границах федерального законодательства, что является обоснованным.

Значимым принципом межбюджетных отношений муниципальных образований при осуществлении бюджетного процесса является принцип цикличности, заключается в поступлении дотации в течении финансового года в рамках конкретных циклов, устанавливаемые законодательно на плановый период.

Принцип закрепления конкретного объема доходов (дотаций) в соответствующем периоде (цикле) предполагает в целях повышения эффективности осуществления бюджетной деятельности в законодательстве РФ, субъектов РФ, местных нормативно-правовых актов, закрепление объема средств, подлежащих перечислению в нижестоящие бюджеты с указанием срока их поступления (цикла).

В третьем параграфе *«Виды межбюджетных отношений муниципальных образований в Российской Федерации»*, сконцентрировано внимание на выявлении видов межбюджетных отношений муниципальных образований основываясь на нормах бюджетного законодательства, а также исходя из объекта возникновения, рассматривается специфика их правовой реализации.

Определены направления возникновения межбюджетных отношений с участием муниципальных образований:

- отношения, возникающие в процессе осуществления бюджетных полномочий между Российской Федерацией и муниципальными образованиями в лице уполномоченных органов по поводу поступления в местные бюджеты отчислений в соответствии с закрепленными нормативами от федеральных налогов и сборов, налогов предусмотренных специальными налоговыми режимами;
- отношения, возникающие в процессе реализации бюджетных полномочий между субъектом Федерации и муниципальными образованиями в лице уполномоченных органов по поводу поступлений в местные бюджеты отчисления от

федеральных налогов и региональных налогов, сборов предусмотренных специальными налоговыми режимами;

- отношения между субъектом РФ и муниципальными образованиями по поводу предоставления межбюджетных трансфертов, как муниципальным образованиям из бюджета субъекта Федерации, так и субъекту Федерации из местных бюджетов;

- отношения между Российской Федерацией, субъектом РФ и муниципальными образованиями по поводу реализации расходов;

- отношения, возникающие в результате осуществления бюджетного процесса.

Проанализировав современный механизм выделения дотаций, указывается на то, что в определенной мере он позволяет обеспечить самостоятельность органов местного самоуправления в бюджетном процессе.

Определено, что «отрицательные трансферты» – это механизм межбюджетного регулирования, призванный более эффективно выравнивать бюджетную обеспеченность муниципальных образований за счет централизации части средств из бюджетов наиболее обеспеченных муниципальных образований в бюджеты субъектов РФ для их последующего перераспределения между менее обеспеченными дотационными муниципальными образованиями.

Дается определение бюджетному выравниванию, под которым понимается процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития нижестоящих территорий для обеспечения их гражданам государственных гарантий на определенном, минимально допустимом уровне. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования обеспечивается посредством предоставления финансовых средств (дотаций)

муниципальным районам, городским округам, и поселениям в целях исполнения расходных обязательств.

Подводя итог анализу форм межбюджетных трансфертов, диссертантом сформулирован вывод, что в основе системы межбюджетных трансфертов лежат:

1) необходимость выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;

2) доступ граждан вне зависимости от их места проживания к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям при одновременном создании стимулов для проведения на региональном и местном уровне рациональной бюджетно-налоговой политики;

3) повышение эффективности расходов.

Во второй главе **«Особенности межбюджетных правоотношений муниципальных образований в Российской Федерации»**, состоит из двух параграфов и посвящена исследованию законодательства Кабардино-Балкарской Республики регулирующего межбюджетные отношения с участием муниципальных образований, выявлению порядка формирования и особенностей правового регулирования, обобщается совокупность проблем в сфере межбюджетных правоотношений муниципальных образований.

Первый параграф *«Основные направления формирования межбюджетных отношений муниципальных образований в Кабардино-Балкарской республике»* охватывает основные направления правового регулирования межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в Кабардино-Балкарской республике, путем изучения законов республики и нормативных правовых актов ее муниципальных образований.

Межбюджетные правоотношения, возникающие между муниципальными образованиями и республикой Кабардино-Балкария, усложняются отсутствием специального нормативно-правового акта регулирующего определенный круг

отношений при формировании бюджетов муниципальных образований республики, осуществлении расходных обязательств, осуществлении составления и исполнения местных бюджетов. Следовательно, законодательство республики требует существенной корректировки, направленной на совершенствование межбюджетных отношений. При этом правотворческая деятельность органов государственной власти субъекта РФ должна быть направлена на устранении существующих противоречий между федеральным бюджетным законодательством, законодательством республики и местными нормативно-правовыми актами, как в сфере регулирования исследуемых отношений, так и бюджетной деятельности в целом.

Выявлено, что в республике отсутствует закон о межбюджетных отношениях, что в свете реформирования бюджетного законодательства РФ ориентированного на результат и осуществление бюджетного процесса на основе планирования, реформы местного самоуправления, является существенным недостатком совокупности бюджетного законодательства республики, что неблагоприятно в первую очередь отражается на функционировании местных бюджетов. В связи, с чем назрела необходимость в принятии выше названного закона, который должен содержать основные начала, заключающиеся в закреплении понятийного аппарата, выделении полномочий в сфере межбюджетных отношений, видов межбюджетных трансфертов и условий их поступления.

Отмечено, что в Решении Нальчикского городского Совета местного самоуправления от 18.04.2008 «Об утверждении Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городском округе Нальчик» местный бюджет (бюджет муниципального образования городского округа Нальчик) определен как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения органов местного самоуправления городского округа Нальчик. Данное

определение, по мнению автора, не в полном объеме соответствует БК РФ, так как закрепленное в решении понятие не включает значимых изменений федерального бюджетного законодательства относительно того, что бюджет муниципального образования направлен на осуществление расходных обязательств, таким образом, использование данной категории в упомянутом понимании, является необоснованной и не отражающей сущности бюджетного устройства.

Выявлены также и положительные моменты в правовом регулировании межбюджетных отношений муниципальных образований в республике. Так, в Постановлении Главы администрации городского округа Нальчик КБР от 14.05.2010 N 803 «О мерах по реализации Решения Совета местного самоуправления городского округа Нальчик «О местном бюджете городского округа Нальчик на 2010 год» закреплено, что санкционирование оплаты денежных обязательств получателей средств местного бюджета, включая расходы за счет средств, предоставляемых из федерального и республиканского бюджетов в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, осуществляется Департаментом финансов городского округа Нальчик в строгом соответствии с месячным графиком приема платежей, утвержденным Приказом Департамента финансов городского округа Нальчик №3 от 15.02.2010 «Об утверждении месячного графика приема платежей» указанный механизм способствует планомерному поступлению межбюджетных трансфертов и рациональному использованию указанных средств в соответствии с закрепленным решением Совета местного самоуправления городского округа Нальчик «О местном бюджете городского округа Нальчик на 2010 год».

Наличие большого количества административно-территориальных образований с различными социально-экономическими условиями и различным уровнем экономического развития, обуславливает сложность выполнения приоритетных задач в рамках региональной бюджетной политики: обеспечение

финансовых возможностей органов местного самоуправления республики для осуществления своих полномочий по решению вопросов местного значения, повышение финансовой устойчивости местных бюджетов.

При этом доходы муниципальных бюджетов в значительной степени зависят от малого числа налогоплательщиков, что, в свою очередь, усиливает нестабильность доходной части. В связи с этим, ежегодный процесс межбюджетного регулирования состоит не только из перераспределения финансовых средств, но и из перераспределения объектов финансирования и налогообложения, что влияет на механизм перераспределения межбюджетных трансфертов республики, в результате реализации которого отсутствуют стимулы для наращивания доходного потенциала.

В целях совершенствования межбюджетных правоотношений в республике, предложены следующие меры, заключающиеся в:

- реализации федеральных институциональных реформ: бюджетной, административной и других, в том числе внедрение механизмов повышения эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики (доклады о результатах и основных направлениях деятельности, бюджетирование ориентированное на результат, показатели эффективности, административные регламенты);

- внесении изменений в существующие нормативно-правовые акты и принятие нормативно-правовых актов, на основе которых осуществляется непосредственная поддержка организационной и финансово-экономической деятельности муниципальных образований.

Во втором параграфе *«Проблемы, возникающие в процессе правового регулирования межбюджетных отношений и пути их решения»* раскрываются проблемы правового регулирования межбюджетных отношений.

Бюджетная политика в области межбюджетных отношений оказалась несостоятельной в условиях кризиса 2008-2009 годов. Она не

способствовала возникновению должных стимулов у региональных и местных властей к обеспечению эффективного управления бюджетами по проведению бюджетно-экономической политики, направленной на стимулирование бюджетной деятельности и стабильности финансирования социально значимых расходов.

Введены стимулирующие механизмы улучшения качества управления региональными финансами, к которым можно отнести введение разъяснений по поводу применения более эффективных инструментов расходования средств.

Отмечается, что развитие системы межбюджетных отношений предполагает проведение на региональном и местном уровнях самостоятельной бюджетно-налоговой политики. Ее основной целью должно стать создание условий для формирования местных бюджетов, позволяющих обеспечить равный доступ к получению государственных и муниципальных услуг на всей территории публично-правового образования.

Предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части внесения в представительный орган государственной власти в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период распределения между субъектами Российской Федерации основных видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Кроме того, в целях создания стимулов для улучшения качества управления региональными и местными финансами необходимо внедрить систему ежегодной рейтинговой оценки результатов работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по управлению финансами, в первую очередь по использованию новых принципов бюджетирования, ориентированного на результат, среднесрочного бюджетного планирования. Следует создать систему финансового поощрения субъектов Российской Федерации, муниципальных образований получивших более высокую оценку.

В условиях разграничения полномочий предстоит пересмотреть порядок предоставления субвенций, предоставляемые на финансовое обеспечение выполнений полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. Помимо этого к мерам по совершенствованию системы межбюджетных правоотношений в Российской Федерации можно отнести следующие:

- необходимо оптимизировать налоговые и неналоговые зачисления в бюджеты различных уровней бюджетной системы РФ. При этом оптимальные пропорции такого распределения должны гарантировать конституционную самостоятельность местного самоуправления, одновременно повышая его ответственность за проведение активной бюджетной политики на местах;

- следует оптимизировать доходные и расходные потоки между бюджетами, данный процесс должен постоянно находиться в поле зрения исполнительной и представительной власти;

- необходимо сформировать нормативы бюджетного регулирования, обеспечивающие в равной степени достаточную сбалансированность расходных и доходных потоков для бюджетов всех субъектов Федерации и муниципальных образований.

Совершенствование межбюджетных отношений, должно быть направлено на повышение эффективности управления муниципальными финансами, а в частности повышения качества управления местным бюджетным процессом, которое способствует снижению уровня просроченной кредиторской задолженности; и увеличивает показатели финансового планирования.

Бюджетную деятельность органов местного самоуправления следует направить на оперативную корректировку прогнозов поступлений доходов, исходя из существующей ситуации, безотлагательное внесение изменений в решения о бюджетах на текущий год при отклонении фактических поступлений доходов от прогнозных показателей. Органы местного самоуправления должны

самостоятельно и на постоянной основе анализировать обоснованность и эффективность предоставления льгот по налоговым и неналоговым доходам и вносить изменения в соответствующие муниципальные правовые акты.

В **заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы; формулируются основные выводы; обозначены проблемы, нуждающиеся в дальнейшем изучении.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

Геляхова Л.А. К вопросу о соотношении бюджетных и межбюджетных отношений в РФ // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. № 1(79) (0,19 п.л.).

Геляхова Л.А. Меры, применяемые к нарушителям бюджетного законодательства: вопросы арбитражной практики // Северо-Кавказский юридический вестник. Ростов-на-Дону, 2009. № 4 (0,36 п.л.).

Геляхова Л.А. Финансовое выравнивание бюджетной обеспеченности // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. № 3 (0,27 п.л.).

Публикации в иных изданиях.

Геляхова Л.А. К вопросу о соотношении бюджетных и межбюджетных отношений в Российской Федерации // Современное финансовое право: федеральные и региональные аспекты: Сборник научных трудов, посвященный 80-летию д.ю.н., профессора, академика МАН ВШ Н.И. Химичевой Саратов.: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008 (0,22 п.л.).

Геляхова Л.А. Проблемы, возникающие в процессе применения механизма финансового выравнивания бюджетной обеспеченности в Российской Федерации // Финансово-правовые и экономические проблемы в

условиях мирового кризиса: Сборник научных статей (по материалам международной научно-практической конференции, Саратов, 27 мая 2009 г.): Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009 (0,34 п.л.).