

В диссертационный совет Д 212.239.01
при федеральном государственном
бюджетном образовательном учреждении
высшего образования «Саратовская
государственная юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Мироновой Светланы Михайловны
«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований
в Российской Федерации и его реализация», представленной на
соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности
12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право**

На протяжении достаточно короткого промежутка времени наблюдается весьма прогрессивное развитие правового статуса муниципальных образований, выступающих необходимым элементом социально-экономического развития общества. Несмотря на многочисленные изменения российского законодательства в части правового регулирования финансовой деятельности муниципальных образований, многие вопросы остаются нерешенными до конца, что вызывает необходимость совершенствования финансово-правового статуса муниципальных образований.

Автором диссертации верно выделяется значительный комплекс аспектов, необходимых для уточнения финансово-правового статуса в системе права Российской Федерации, что непосредственно указывает на актуальность исследования. Следует отметить, что тема диссертационного исследования, без сомнения, является сложной и обширной, подтверждением чему служит многочисленное рассмотрение отдельных элементов финансово-правового статуса муниципальных образований в отраслевых науках.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что ранее подобное комплексное исследование не проводилось. Автор проводит подробную характеристику финансово-правового статуса муниципального образования путем обозначения его понятия, определения структуры и характеристики входящих в нее элементов (блоков), рассмотрения тенденций

развития и установления гарантий осуществления финансово-правового статуса муниципальных образований.

Представляется, что сформулированная цель - формирование доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определение основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки, а также выработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований – была успешно реализована посредством решения поставленных в диссертации задач.

Структура работы логична, поскольку позволяет автору рассмотреть как общетеоретические вопросы предмета диссертационного исследования, так и уделить внимание специальным вопросам, в том числе принципам финансовой деятельности муниципальных образований, анализу практики применения средств самообложения граждан при проведении проектов по инициативному бюджетированию и программ поддержки местных инициатив, особенностям финансово-правового статуса муниципальных образований, обладающих специальным особым правовым статусом.

Обращают на себя внимание и заслуживают поддержки такие предложения по совершенствованию законодательства, как установление обязательного распределения доли расходов местного бюджета с учетом мнения населения в размере не менее пяти процентов; внесение обязанности создания контрольно-счетных органов муниципальных районов, городских и муниципальных округов; установление на федеральном уровне возможности передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от внутригородских районов городским округам с внутригородским делением; дополнение принципа прозрачности (открытости) положениями об обязательном размещении на сайте в сети Интернет информации о проектах инициативного бюджетирования, муниципально-частного партнерства, их финансировании, и ряд других.

Весьма актуальным является предложение автора предоставить гарантии муниципальным образованиям, обладающим особым правовым статусом и

расположенным на территориях с особым экономическим статусом. Так, например, представляется рациональным введение права ЗАТО на компенсацию дополнительных расходов и потерь бюджетов из федерального бюджета в силу наличия ограничений их прав по ведению хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом.

В связи с возрастающей значимостью межрегионального и межмуниципального хозяйственно-экономического сотрудничества, развитием соответствующих финансово-правовых механизмов управления бюджетными ресурсами, интерес представляет исследование финансово-правовых особенностей решения вопросов межмуниципального сотрудничества, проведенное в четвертом параграфе шестой главы. Полагаем возможным поддержать вывод автора о востребованности применения «горизонтальных» субсидий и формирования муниципальной правовой базы для их применения.

В целом диссертационная работа характеризуется детальным анализом исследуемых проблем, логичностью изложения, обоснованностью выводов и предложений.

Несмотря на высокую оценку диссертационного исследования, следует отметить, что в работе имеются положения, требующие дополнительного авторского пояснения.

Обозначая необходимость внедрения значительного количества «горизонтальных» субсидий, автор отмечает необходимость разработки для муниципальных образований модельного положения о предоставлении «горизонтальных» субсидий. Автору предлагается раскрыть свою позицию о том, какие именно аспекты должны быть предусмотрены в данном акте. На какие именно, по мнению автора, цели могут выделяться «горизонтальные» субсидии между муниципальными образованиями.

Вместе с тем указанное положение не снижает ценности полученных результатов и не влияет на общую положительную оценку диссертационного исследования.

Автореферат диссертации отвечает предъявленным требованиям, в частности, в нем изложены основные идеи и выводы диссертации, показаны вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практическая значимость приведенных результатов исследований, приведен список публикаций автора по теме диссертационного исследования.

Все вышесказанное позволяет заключить, что диссертационное исследование Мироновой Светланы Михайловны на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» отвечает критериям, предусмотренным разделом II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 (в редакции последних изменений и дополнений), представляет собой самостоятельно выполненную, завершённую научно-квалификационную работу, в которой на основании проведенного автором исследования разработаны новые теоретические положения, которые в совокупности следует оценить как научное достижение в теории финансового права. С учетом изложенного, Светлана Михайловна Миронова заслуживает присуждения ей ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

«16» ноября 2021 года


 Екатерина Александровна Бочкарева
 доктор юридических наук, доцент,
 заведующий кафедрой административного
 и финансового права Северо-Кавказского
 филиала ФГБОУВО «Российский
 государственный университет правосудия»

Северо-Кавказский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия»
 (г. Краснодар)

350020 г. Краснодар, Западный внутригородской округ, ул. Красных Партизан, 234

Электронная почта: finansyst11@gmail.com

Тел. 8 (861) 253-60-69



Подпись Бочкаревой Е.А.

Заведую

Ведущий специалист по кадрам

Е.А. Бочкарева

В диссертационный совет Д 212.239.01

при ФГБОУ ВО

«Саратовская государственная

юридическая академия»

Отзыв на автореферат диссертации

Мироновой Светланы Михайловны

«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук

по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Диссертационное исследование по заявленной проблематике имеет существенное значение для науки финансового права. Муниципальные образования являются одними из субъектов финансового права, с одной стороны, реализуют свои полномочия как публично-правовые образования, а органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. С другой стороны, финансово-правовой статус муниципальных образований имеет ряд особенностей, обусловленных осуществлением финансовой деятельности муниципальных образований, разграничением полномочий между уровнями публичной власти, проводимой в Российской Федерации финансово-правовой политикой, разработкой Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года. Таким образом тема исследования является очень актуальной.

Проведенный анализ автореферата показывает, что поставленная Мироновой С.М. цель достигнута – автору удалось сформировать доктрину финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации, определить основные направления его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки, а также выработать практические рекомендации, направленные на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований.

Достоинством проведенного исследования является то обстоятельство, что выводы автора подкреплены не только ссылками на исследования отечественных и зарубежных ученых и специалистов в области финансового права, но и ссылками на труды ученых в области государственного и

муниципального управления, теории права и государства, по муниципальному праву, а также в иных смежных областях.

Заслуживают также поддержки положения, выносимые автором на защиту. Представляет интерес предложенная автором структура финансово-правового статуса муниципального образования, которая включает такие элементы, как: целевой блок, социальный блок, компетенционный блок, организационный блок, гарантийный блок, санкционный блок (с. 16-17).

Следует положительно оценить положение 3, выносимое на защиту, в котором диссертант выделяет принципы осуществления финансовой деятельности муниципальных образований, базирующиеся на трансформации важнейших принципов финансового права (с. 19).

Особо следует обратить внимание на выделение такого элемента финансово-правового статуса муниципальных образований как социальный блок, который по мнению автора, выражается во взаимоотношениях муниципального образования с населением и гражданами (как членами территориального публичного коллектива) путем участия последних в финансовой деятельности муниципальных образований (с. 20 автореферата). Выделены формы такого участия: публичные слушания по местному бюджету, различные формы инициативного бюджетирования, использование средств самообложения граждан и инициативных платежей, осуществление общественного финансового контроля за деятельностью органов местного самоуправления; рассмотрены особенности реализации принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований (с. 41).

Заслуживает поддержке предложение диссертанта о необходимости более подробной правовой регламентации вопроса о формировании сметы доходов и расходов тех населенных пунктов, которые входят в состав муниципальных округов (с. 24). Представляют интерес пятая и шестая глава исследования, которые направлены на особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований, с особым правовым статусом и на определенных территориях (с. 50-61).

Значимость диссертации заключается в том, что автор, проведя глубокий анализ норм права, научных исследований по рассматриваемой проблематике, а также материалов судебной и правоприменительной практики, приходит к самостоятельным выводам и вносит существенный вклад в разрешение теоретических и практических проблем финансово-правового статуса муниципальных образований в России.

Научная новизна и практическая значимость представленного диссертационного исследования заключаются в совокупности выводов и

предложений, сформулированных диссертантом в качестве положений, выносимых на защиту.

Отмечая положительные стороны рецензируемой научной работы, следует коснуться также дискуссионных положений, требующих пояснений в процессе защиты диссертации.

Выделяя в структуре финансово-правового статуса муниципального образования такой элемент как целевой блок, диссертант указывает, что он «отражает цели и задачи публичной финансовой деятельности, а применительно к финансово-правовому статусу муниципальных образований – цели и задачи финансовой деятельности муниципальных образований, формы и методы ее осуществления» (с. 16 автореферата). В то же время в автореферате не получило раскрытия, что же автор понимает под целями и задачами финансовой деятельности муниципальных образований.

Высказанное замечание носит дискуссионный характер и не снижает общей положительной оценки рецензируемого научного труда. Таким образом, диссертационное исследование Мироновой С.М. обладает научной новизной, имеет высокую теоретическую и практическую значимость.

Диссертационное исследование Мироновой Светланы Михайловны на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Профессор кафедры
финансового права
ФГБОУВО " Российский государственный
университет правосудия ",
доктор юридических наук, доцент

Федеральное государственное
бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
"Российский государственный университет правосудия"
117418, г. Москва, улица Новочеремушкинская, дом 69
тел. + 7 (495) 332-53-51
E-mail: raj-priem@mail.ru; Web-сайт: <http://www.rgu.ru>

И.В. Бит-Шабо

Июсса Витальевна

Бит - Шабо

10.11.2021

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Заместитель начальника
Управления кадров



Бит-Шабо И.В.

Июсса Витальевна

Отзыв

**на автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора
юридических наук Мироновой Светланы Михайловны**

**«Доктрина финансово - правового статуса муниципальных
образований в Российской Федерации и его реализация»**

по специальности

12.00.04 – финансовое прав; налоговое право; бюджетное право

В исследовании Мироновой С.М. выделены все качественные характеристики местного самоуправления, в том числе:

- встроенность в единую систему публичной власти, после изменений в Конституцию Российской Федерации;

- органы местного самоуправления наиболее приближены к населению;

- местное самоуправление дифференцировано в большей степени чем иные государственные публичные образования (муниципальные районы, муниципальные округа, городские округа, городские округа с внутригородским делением, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; городские и сельские поселения, внутригородские районы),

что определило исследование особенностей их финансово - правового статуса, ставшего предметом исследования.

О комплексном характере исследования, претендующем на создание доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований и выявление его реализации в Российской Федерации на современном этапе, свидетельствует изучение статуса всех восьми видов муниципальных образований, исследуется их финансово - правовая специфика.

Как указывает соискатель в автореферате, по состоянию на 1 января 2021 года в России насчитывается 20 303 муниципальных образований,

существенно различающихся по размерам, численности населения, экономическому потенциалу, а потому имеющим различную финансовую базу (бюджет). Исследование этой специфики соискателем с конкретными предложениями по совершенствованию действующего законодательства – существенно обогащает науку финансового права.

Исследование Мироновой С.М. направлено на развития новой тематики; разработаны системно значимые результаты, способствующие эффективному функционированию местного самоуправления; результаты исследования обнародованы в высокорейтинговых журналах в том числе, мирового уровня.

Результаты исследования Мироновой С.М. уже сразу могут быть востребованы для развития новых или уже существующих технологий в деятельности муниципальных образований.

В работе использованы адекватные поставленным задачам исследования методы и подходы, которые позволили успешно решить поставленные задачи.

Результаты научного исследования Мироновой С.М. могут создать предпосылки для дальнейшего развития новой научной тематики на уровне, соответствующей передовым разработкам в области финансового права.

Не смотря на высокую оценку проведенного исследования, позволим себе высказать замечания, носящий дискуссионный характер.

1. В Автореферате затронуты вопросы цифровизации в деятельности органов местного самоуправления. Нельзя не заметить, что процессы цифровизации провоцируют перед системой публичного управления и обществом в целом серьезные вызовы, поскольку развитие цифровых технологий нельзя оценивать однозначно, следует минимизировать риски, связанные с этими процессами.

Представляется, что правовому регулированию трансформации местного самоуправления в условиях внедрения современных цифровых технологий следовало уделить в работе больше внимания, поскольку, как пишет сам автор, одно из важных требований которому должна соответствовать финансовая деятельность муниципальных образований –

открытость деятельности органов местного самоуправления при реализации своих финансовых полномочий, Представляется, что это возможно только в условиях внедрения современных цифровых технологий.

2. За пределами исследования, судя по автореферату, остался вопрос создание сайтов муниципальных образований на Едином портале госуслуг, поскольку основную информацию пользователи получают именно оттуда. Между тем, не все муниципальные образования представлены на этом информационном ресурсе в силу разных причин, в том числе финансовым.

Не смотря на взысканные замечания, носящие дискуссионный характер, проведённое исследование обладает всеми признаками научной, самостоятельной, квалификационной работы, вносящий существенный вклад в науку финансового права и практику функционирования муниципальных образований, а ее автор Миронова Светлана Михайловна заслуживает присвоения искомого звания – доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры
конституционного, административного и финансового права
Юридического института ФГБОУ ВО
«Орловский государственный
университет имени И.С. Тургенева» _____ Гусева Т.А.

20.08.2021



В диссертационный совет Д 212.239.01
при федеральном государственном бюджетном
образовательном учреждении высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Мироновой Светланы Михайловны по теме
«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской
Федерации и его реализация», выполненной и представленной на соискание ученой
степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.04 – финансовое право;
налоговое право; бюджетное право

6 июля 2021 года наступило 30 лет с момента появления первого в новейшей истории России закона о местном самоуправлении. За прошедший период российское государство и российская правовая система прошли серьезную школу модернизации законодательства о местном самоуправлении и его апробацию к реальной действительности. За указанный исторический период, в Российской Федерации появилась Конституция, текст которой существенным образом трансформировался в 2020 году, а местное самоуправление помимо упомянутого закона 1991 года, испытало на себе все «радости и невзгоды» от действия федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 1995 и 2003 г.г. и смежных нормативных актов. Однако, до настоящего периода так и не найдено оптимальной формы осуществления местного самоуправления в Российской Федерации и одной из таких причин является отсутствие достаточной экономической основы местного самоуправления, в том числе и в ее финансовой составляющей.

В этой связи диссертационное исследование Мироновой С.М. представляется сверхактуальным, поскольку направлено на исследование финансово-правовой составляющей муниципальных образований в РФ, которая на протяжении всех предыдущих 30 лет российской государственности должна была стать одной из базовых основ для формирования сильного, самостоятельного уровня народовластия – местного самоуправления. Однако, крайняя степень в целом законодательства о местном самоуправлении и в частности его финансово-правовой составляющей с очевидностью говорит о том, что экономические, в том числе и финансовые основы современных муниципальных образований находятся в «кризисном» состоянии. По информации

Министерства финансов РФ, опубликованной в виде обобщения результатов проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год на 1 января 2020 года объем долговых обязательств муниципальных образований составил 27,5% по отношению к объему доходов местных бюджетов без учета объемов безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений за 2019 год. В структуре муниципального долга наибольшую долю занимают кредиты кредитных организаций (68,2%). По данным субъектов Российской Федерации, в общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2019 году, 53% бюджетов исполнено с профицитом, 46,7% – с дефицитом, в 0,3% бюджетов расходы равны доходам.

Согласно информации, изложенной в докладе председателя Высшего совета Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления Виктора Кидяева, объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков) по состоянию на 1 января 2020 года увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2018 года на 22,3% (или на 285,9 млрд рублей) и составил 1568,6 млрд рублей. При этом, в 2019 году расходы местных бюджетов на исполнение вопросов местного значения увеличились на 15%. По итогам 2019 года лишь в 37 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом, который составил 24,3 млрд рублей. В 48 субъектах Российской Федерации наблюдался дефицит местных бюджетов на общую сумму в 35,1 млрд рублей. Совершенно очевидно, что представленные статистические данные свидетельствуют о назревшей необходимости выработки научно-обоснованных подходов для исправления сложившейся ситуации с крайне низкой степенью финансовой самостоятельности муниципалитетов и на этой основе подготовка и внедрение в практическое «русло» законодательных новаций, направленных на скорейшее исправление сложившейся ситуации и соблюдение РФ положений ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления, в соответствии с которой органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий, при этом финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

В процессе диссертационного исследования автором были получены самостоятельные научные результаты, выразившиеся в выносимых на защиту положениях, а также

предложениях по совершенствованию нормативной основы реализации финансовой составляющей конституционно-правовых гарантий местного самоуправления в рамках сложившейся после 2020 года единой системы публичной власти.

Структура диссертации в целом отражает замысел автора и позволяет сочетать анализ теоретических положений, законодательства и практические предложения с поставленными автором диссертации целями и задачами исследования.

Научная новизна диссертационного исследования Мироновой С.М. не вызывает сомнения, поскольку автором дана собственная интерпретация структуры финансово-правового статуса муниципального образования включающая в себя целевой блок, социальный блок, компетенционный блок, организационный блок, гарантийный блок, санкционный блок (стр. 16-17).

Заслуживает всемерной поддержки вывод автора диссертации о необходимости обязательного отражения в разрабатываемых Основах государственной политики Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года отдельного раздела, посвященного финансово-правовому обеспечению местного самоуправления в Российской Федерации (стр.17-18).

Вызывает несомненный интерес авторский подход к выделению отдельных видов гарантий осуществления финансовой деятельности муниципальных образований, которые по мнению Мироновой С.М. должны способствовать повышению ее эффективности (стр.19).

Заслуживают внимание как определенные «новеллы» и иные положения диссертационного исследования, что свидетельствует о большой работе, проделанной диссертантом и наличия своего непосредственного вклада в науку юридическую науку.

Вместе с тем, как и любая научная работа, в особенности подлежащая публичной защите, затрагивающую междисциплинарные аспекты правового регулирования, в диссертационном исследовании Мироновой С.М. присутствуют положения, являющиеся по своему характеру дискуссионными и требующими дополнительного разъяснения и аргументации в процессе публичной защиты диссертации.

- на странице 14 представлен перечень актов. Составивший нормативную основу диссертационного исследования Мироновой С.М. Представляется необоснованным исключения из указанного перечня, нормативных актов субъектов РФ и муниципальных нормативно-правовых актов. Ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в правовую основу местного самоуправления включает общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской

Федерации, Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, названный Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Представляется, что указанный перечень в полном объеме может быть включен в нормативную основу диссертационного исследования.

- согласно тексту автореферата, целью диссертационного исследования является – «формировании доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определении основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки, а также в выработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований». Вместе с тем, в юридической литературе отсутствует общепризнанное определение правовой доктрины. Данное понятие в различных источниках имеет свое содержание, одни авторы употребляют его как синоним юридической науки, юриспруденции, учения, теории, другие, как антоним юридической практики, формально установленных и законодательно закрепленных положений. В положениях, выносимых на защиту автором диссертации также не дано свое авторское видение понятия и внутреннего содержания доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований. В абсолютном большинстве объема текста диссертационного исследования раскрыты вопросы реализации финансового статуса и особенности финансовой деятельности на уровне муниципального образования. Вместе с тем, поскольку название работы и цель работы содержит указание на доктрину, автору следовало бы определиться с содержанием данной категории и обозначить свое отношение к позициям исследователей данной «конструкции» как в прошлом, так и в современном периоде развития юридической науки.

- раскрывая на протяжении всей диссертации понятие «финансово-правового статуса муниципального образования» Миронова С.М. неразрывно связывает его с еще одной правовой категорией - финансовой деятельностью муниципального образования. Представляется, что указанная «связка» нуждается в пояснении и определенных «оговорках». Не оспаривая тот факт, что муниципальное образование является субъектом финансового права, обладателем долговых обязательств, публичных обязательств, в то же

время в абсолютном большинстве финансовых правоотношений выступает не самостоятельно. А от имени муниципального образования как публичного образования финансовую деятельность осуществляют органы местного самоуправления в рамках собственной компетенции, установленной как федеральным законодательством, так и муниципально-правовыми актами. В этой связи, представленное в положении 1, выносимом на защиту понятие «финансово-правового статуса муниципального образования», по нашему мнению, нуждается в уточнении.

- в положении 4, выносимом на защиту безусловно заслуживает поддержки вывод автора диссертации о необходимости установления муниципальным образованиям гарантий своевременного и в достаточном объеме предоставления средств из вышестоящих бюджетов. Вместе с тем, вряд ли указанное положение является новым. В частности, анализ практики Конституционного суда РФ однозначно свидетельствует о том, что указанные Мироновой С.М. выводы уже давно сформулированы в соответствующих правовых позициях Конституционного суда России, которые в силу положений Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязательны для всех судебных и иных правоприменительных органов. Так, например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 11.11.2003 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» высший орган федерального конституционного контроля указал: «Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований - часть общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации). Это соответствует также требованиям ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей, что защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов (пункт 5 статьи 9). Выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется посредством бюджетного регулирования через установление регулирующих источников доходов и оказание прямой финансовой помощи из бюджетов других уровней. При этом правовые режимы распределяемых между муниципальными бюджетами денежных средств регулирующих

налогов и сборов, а также средств финансовой помощи зависят от того, формируются они за счет собственных доходов субъекта Российской Федерации или за счет отчислений от федеральных регулирующих налогов и сборов».

- в положении 7, выносимым на защиту диссертант предлагает направления общественного финансового контроля на муниципальном уровне с участием граждан (за формированием и исполнением местного бюджета в рамках публичных слушаний; за осуществлением закупок для муниципальных нужд; за осуществлением проектов муниципально-частного партнерства; за осуществлением бюджетных инвестиций; за реализацией проектов инициативного бюджетирования; за реализацией национальных проектов), а также меры стимулирования участия граждан и организаций в его осуществлении. Представляется, что указанные направления нуждаются в дополнительной аргументации, поскольку и в настоящее время, отдельные из перечисленных направлений реализуются на практике в муниципалитетах. Вопрос только в том, что итог участия населения в различных формах финансового контроля ограничивается законодателем в форме «рекомендательного» характера принимаемых решений, которые могут учитываться соответствующими органами и должностными лицами местного самоуправления, а могут быть и проигнорированы, по существу. В этой связи важно не только предложить формы общественного финансового контроля, но закрепить обязательность их итогов, исходя из безусловного соотношения публичных и частных интересов при принятии решений о формировании, распределении и использовании муниципальных финансов.

- в положении 9, выносимом на защиту заслуживает одобрение предложение Мироновой С.М. об установлении федеральным законом обязательности создания контрольно-счетных органов в муниципальных районах, городских и муниципальных округах, городских округах с внутригородским делением с сохранением для муниципальных образований низового уровня (поселений, внутригородских районов) возможности выбора – создать свой контрольно-счетный орган или передать полномочия по осуществлению внешнего финансового контроля выше. Однако, это скорее констатация уже существующего положения, направленная на корректировку положений Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», которые как раз были в этой части скорректированы федеральным законодателем и вступили в силу с 01.07.2021. Однако, еще в 2012 году автор отзыва в своей публикации «Спорные вопросы правового статуса муниципальных контрольно-счётных органов в России // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2012. - № 9. - С. 83-85», отмечал, что необязательность наличия в

структуре органов местного самоуправления контрольно-счетного органа «перекрывается» соответствующими положениями Бюджетного кодекса РФ, закрепляющего исключительную компетенцию по осуществлению «внешнего финансового муниципального контроля» за контрольно-счетными органами муниципальных образований и запрет на финансирование деятельности указанного органа за счет средств местного бюджета в случае отсутствия у него статуса юридического лица.

- выглядит недостаточно обоснованным положение 12, выносимое на защиту, в части вывода автора диссертации о том, что «передача полномочий от муниципального района к входящему в его состав поселению не должна осуществляться без какого-либо предварительного экономического и финансового обоснования, а также требует анализа по итогам такой передачи с целью подтверждения эффективности принимаемых решений». При этом автором не учитывается то обстоятельство, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» передача полномочий от муниципального района поселениями и обратно возможна только за счет межбюджетных трансфертов названных публичных образований, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Заключение указанных соглашений является правом, а не обязанностью указанных видов муниципальных образований и должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема указанных в настоящей части межбюджетных трансфертов, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений. При этом, порядок заключения соглашений определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Таким образом, очевидно, что, заключая подобные соглашения органы местного самоуправления муниципальных районов и поселений действуют не «вслепую», а преследуют цель экономии собственных средств и повышение эффективности решения вопросов местного значения, на которые у них не хватает собственных ресурсов.

- требует уточнение положения п. 14 положений, выносимых на защиту, в котором Миронова С.М. предлагает «сохранение тех поселений, которые имеют достаточный уровень финансового обеспечения, с возможностью объединения муниципальных образований с низким уровнем собственной бюджетной обеспеченности. При этом необходимо

предоставить российским муниципальным образованиям, созданным в процессе их объединения, гарантии сохранения бюджетных ресурсов на том же уровне, что и до объединения, а ответственность за обеспечение сбалансированности вновь создаваемых муниципальных образований должны нести субъекты РФ, в связи с чем целесообразно расходы, связанные с объединением муниципальных образований, осуществлять за счет средств региональных бюджетов». Указанное положение не в полной мере соответствует положениям ст. 131 Конституции РФ в части отсутствия в ней ограничений на осуществления местного самоуправления с уровнем его финансового обеспечения, предусматривая критерии ограничения, только установленные федеральным законом закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На это же настраивает и практика Конституционного суда РФ, в частности в Определении Конституционного Суда РФ от 29.10.2020 № 2414-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Абросовой Людмилы Александровны, Авербуха Александра Александровича и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 и пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» суд указал, что «Статьей 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены формы и порядок преобразования муниципальных образований, в частности предусмотрена такая форма преобразования муниципального образования, как объединение муниципальных образований (часть 1); преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации, в том числе по инициативе населения, которая реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума, а также по инициативе органов местного самоуправления, органов государственной власти, оформляемой решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти (часть 2); объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений (часть 3)...

Принятие решения о преобразовании муниципального образования, в частности объединение всех поселений муниципального района, осуществляется законом субъекта Российской Федерации и предполагает участие в процедуре преобразования населения каждого из объединяемых муниципальных образований, в том числе путем выявления

согласия населения объединяемых поселений, выраженного представительным органом каждого из этих поселений с учетом результатов проводимых в обязательном порядке публичных слушаний по данному вопросу.» Таким образом, преобразование муниципальных образований происходит по инициативе как самого населения муниципального образования, так и по инициативе органов государственной власти и органов местного самоуправления, при обязательном проведении публичных слушаний. Таким образом, даже при отсутствии достаточных финансовых средств в муниципальном образовании для решения вопросов местного значения, участие населения в принятии решения о преобразовании на стадии публичных слушаний, а затем в форме принятия решения представительных органов муниципальных образований является обязательным и внедрение в законодательство императива о сохранении только тех поселений, которые имеют достаточный уровень финансового обеспечения, с возможностью объединения муниципальных образований с низким уровнем собственной бюджетной обеспеченности является нарушением конституционных гарантий на осуществление местного самоуправления на всей территории РФ, однако, это не исключает право граждан, проживающих на подобных территориях, представителей органов местного самоуправления, органов государственной власти проводить разъяснительную работу по вопросу фактической невозможности осуществления местного самоуправления на территории муниципалитета в связи с объективной недостаточностью собственных финансовых средств. Также полагаем, что в связи с тем, что решение о преобразовании муниципального образования принимается с учетом мнения населения и участием представительного органа муниципального образования, то возложение расходов, связанных с объединением муниципальных образований на региональный бюджет целесообразно только в случае, если инициатором объединения муниципальных образований выступают либо федеральные органы власти, либо органы власти субъекта РФ.

- на стр. 29 автореферата его автором указаны предложения по совершенствованию законодательства. По крайней мере два из них нуждаются в серьезнейшей дополнительной аргументации. Это предложения об установлении обязательного распределения доли расходов местного бюджета с учетом мнения населения в размере не менее пяти процентов (ст. 86 БК РФ) и дополнении принципа прозрачности (открытости) положениями об обязательном размещении на сайте в сети Интернет информации о проектах инициативного бюджетирования, муниципально-частного партнерства, их финансировании; информации о проведении мероприятий внешнего муниципального финансового контроля (ст. 36 БК РФ).

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления определены главой 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Одной из таких форм являются публичные слушания, которые проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования. Среди обязательных вопросов, по которым проводятся публичные слушания является проект бюджета муниципального образования, а также отчет органов местного самоуправления о его исполнении. Расходы местного бюджета являются частью бюджета муниципального образования, который утверждается решением представительного органа муниципального образования только после проведения публичных слушаний и оформления его итогов. В связи с этим непонятно о каких 5 % доли расходов местного бюджета идет речь, когда все доходы и расходы бюджета в рамках обсуждения проекта бюджета муниципального образования проходят через публичные слушания, как одной из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Что касается второго предложения о совершенствовании законодательства, то оно уже частично реализовано, например, ст. 19 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» предусматривает обязанность контрольно-счетных органов муниципальных образований размещать на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и опубликовывают в своих официальных изданиях или других средствах массовой информации информацию о проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях, о выявленных при их проведении нарушениях, о внесенных представлениях и предписаниях, а также о принятых по ним решениях и мерах.

- на стр.34-35 автореферата его автор констатирует, что «Анализ понятий муниципального образования, представленных в теории права и муниципальном праве, приводит к выводу о таком важном признаке муниципального образования как наличие территориального публичного коллектива, для организации и регулирования жизнедеятельности которого оно и образуется. Формирование финансово-правового статуса муниципальных образований оказывает влияние, с одной стороны, формирование условий для правовой коммуникации между гражданами и органами местного самоуправления, с другой стороны, разработка правовых средств по регулированию

отношений между государством и муниципальным образованием». Не совсем понятно, почему финансово-правовой статус муниципального образования формируется и оказывает влияние только на публичный коллектив (население муниципального образования. Муниципальное право, на которое ссылается автор диссертации выделяет следующие обязательные признаки любого муниципального образования: территория, население, наличие органов местного самоуправления, устав муниципального образования, наличие экономической основы, местного бюджета, в частности, и наконец осуществление на территории муниципального образования местного самоуправления. В связи с тем, что перечисленные признаки муниципального образования, кроме населения, не указаны в части «правовых конструкций» влияющих на формирование и реализации финансово-правового статуса муниципального образования, хотелось бы услышать обоснование «пропуска» указанных признаков муниципального образования и действительно ли они не имеют никакого отношения и влияния на формирование финансово-правового статуса муниципального образования?

- в тексте автореферата Мироновой С.М. не всегда соблюдается соотношение содержания таких правовых категорий как «административно-территориальное» и «муниципально-территориальное устройство». В частности, на стр. 51 указано: «Финансово-правовой статус городских округов и особенности его реализации» основан на том, что выделение финансовых средств *российским городам* должно учитывать размер города, количество жителей, особенности территориального развития», на стр. 52 «муниципальные округа преимущественно создаются *на базе поселений*, обосновывается необходимость установления для населения гарантии сохранения льгот, которые связаны с проживанием в сельской местности. Особое внимание уделено изменениям бюджетного законодательства в части предоставления *населенным пунктам, входящим в состав муниципальных округов, права формирования сметы доходов и расходов*», на стр. 22 «в зависимости от направленности бюджетные полномочия муниципальных образований предложено разделить на следующие группы:

—полномочия в отношении *населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования*».

Указанная «путаница» не способствует как достижению цели научного осмысления финансовой основы местного самоуправления, так и противоречит положениям действующего законодательства. Понятие городского округа дано в ст.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» под которым признается *один или*

несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, ... при этом не менее двух третей населения такого муниципального образования проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах. Категория «муниципальный округ» так же определена в упомянутой статье, под которым понимается «несколько объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением случая, предусмотренного названным Федеральным законом), не являющихся муниципальными образованиями...» Таким образом, муниципальный округ это объединение населенных пунктов, а не муниципальных образований – сельских или городских поселений. И наконец, населенные пункты, действительно упомянуты в Бюджетном кодексе РФ, однако, в полной мере они не являются «полноценными участниками бюджетного процесса» и «смета доходов и расходов населенного пункта» в соответствии со ст. 6 упомянутого Кодекса представляет собой лишь утвержденный органом местного самоуправления план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией муниципального образования, на территории которого находится населенный пункт осуществлять в данном населенном пункте отдельные функции местной администрации. В ст. Бюджетного кодекса РФ указано и понятие главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств. Таким образом, бюджетные полномочия реализуются не в отношении населенных пунктов, входящих в территорию муниципальных образований, а в отношении главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств муниципального образования для выполнения в населенном пункте отдельных функций местной администрации муниципальных образований, как правило в указанных населенных пунктах создаются либо территориальные органы Администрации муниципального образования, либо структурные подразделения функциональных или отраслевых подразделений Администрации муниципального образования.

- на стр. 58 автореферата присутствует фраза «Автором выделены особенности реализации финансово-правового статуса ЗАТО исходя из его подчинённости». Указанный вывод противоречит позиции Конституционного суда РФ, изложенной в его Постановлении от 15.01.1998 № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», которая до настоящего времени сохраняет свою юридическую силу – «исключается какая-либо подчиненность одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения [...]».

Вышеупомянутые вопросы в настоящем отзыве на автореферат Мироновой С.М.

следует рассматривать как направленные на формирование дискуссии, которая во-многом связана с присутствием существенных различий в подходах отдельных категорий «экономических, в том числе и финансовых» основ местного самоуправления в конституционном, муниципальном праве и соответственно финансовом праве в РФ. Указанные разночтения и соответственно ответы на поставленные в отзыве вопросы вполне могут быть разрешены и оценены членами диссертационного совета в ходе представления автором диссертационного исследования своих аргументов при проведении публичной защиты, по итогам которой, многоуважаемые члены диссертационного совета Д 212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» вынесут обоснованное решение о присутствии оснований для возможности присуждения Мироновой Светлане Михайловне искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности: 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право по результатам представления и публичной защиты диссертации по теме «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация».

«10» 08 2021 г.


Кожевников Олег Александрович

Профессор кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», доктор юридических наук (12.00.02 конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право), профессор

Почтовый адрес:

Адрес: 620131 г. Екатеринбург ул. Metallургов 52-21

Телефон: +79506392369

E-mail: jktu1976@yandex.ru



В Диссертационный совет Д 212.239.01,
созданный на базе Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»
410056, г.Саратов, ул. Чернышевского, д.104

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Мироновой Светланы Михайловны
«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований
В Российской Федерации и его реализация»,
представленной на соискание ученой степени
доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое
право; налоговое право; бюджетное право.**

Муниципальные образования являются самыми многочисленными публичными субъектами в структуре государственного устройства Российской Федерации, разнообразны по территории, численности, уровню социально-экономического развития и иным характеристикам, что обуславливает непреходящий научный интерес к исследованиям их правового статуса, в т.ч. финансово-правового. Включение органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти в стране только усиливает актуальность выбранной автором темы исследования.

Соответственно оправданными видятся выбранная автором цель работы и задачи, необходимые для ее достижения (с. 9 – 11 автореферата),

вероятно это объясняет структуру диссертации, включающую два раздела, шесть глав, разделенных на двадцать шесть параграфов (с. 34 автореферата).

Вызывает интерес примененный автором метод структуризации финансово-правового статуса муниципальных образований – по блокам различных его характеристик (с. 16 – 17 автореферата). Это позволило диссертанту восполнить существующие теоретические пробелы в юридической науке, а положения, выносимые на защиту, наделить научной новизной.

Со многими выводами, сделанными автором, следует согласиться, они выглядят убедительными, их достоверность обеспечена широким набором примененных методов научного исследования, фундаментальностью теоретико-правовой и эмпирической основ выполненной научной работы, необходимой апробацией, нашедшей отражение в достаточном количестве научных публикаций по теме исследования.

Так, следует согласиться с замеченными автором тенденциями в современном развитии финансово-правового статуса муниципальных образований, изложенных в положении 2 выносимом на защиту (с. 17 – 19 автореферата). Заслуживают поддержки идеи автора об укрупнении муниципальных образований (с. 25 – 26 автореферата), о развитии агломераций как форме межмуниципального сотрудничества, в т.ч. в финансовой сфере (с. 27 – 28 автореферата). Обоснованными видятся предложения автора о необходимости активизации непосредственного участия граждан в осуществлении финансового контроля (с. 21 – 22 автореферата), однако сложно предположить разработку именно на федеральном уровне рекомендаций в части обоснования заключения соглашений по передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (с. 23 автореферата).

В то же время некоторые положения, выносимые на защиту, носят пространно-описательный характер, что затрудняет вычленение авторских идей. Так, хотелось бы понимать, какие авторские идеи предлагаются по

развитию инициативного бюджетирования (тезис 6 выносимый на защиту с. 20 – 21 автореферата), по совершенствованию финансово-правового статуса «особых видов» муниципальных образований (закрытых, монопрофильных, наукоградов и пр.) (тезис 15 выносимый на защиту, с. 26 – 27 автореферата). Анализируя полномочия муниципальных образований в финансово-правовой сфере (тезис 8 выносимый на защиту, с. 22 автореферата) диссертант справедливо отмечает на их подробную характеристику в бюджетной сфере и на существенное ограничение в налоговой. Хотелось бы уточнить отношение автора к этой особенности (следует ли сохранить такой правовой подход, либо он нуждается в каких-то изменениях), а также какие по мнению диссертанта необходимо предпринять меры, направленные на повышение качества и эффективности осуществления деятельности по управлению публичными финансами со стороны самих муниципальных образований, направленные на повышение ответственности органов местного самоуправления в этой связи.

Высказанные замечания не влияют на общую положительную оценку исследования. Как усматривается из автореферата, работа выполнена на высоком научно-исследовательском уровне, результаты исследования имеют существенное значение для российской юридической науки и практики, а сама диссертация является законченной научно-квалификационной работой, соответствующей специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право. Автореферат диссертации отражает научную актуальность выбранной темы, определяет цели, задачи, объект исследования, содержит положения, выносимые на защиту, а также иные обязательные характеристики научного исследования, соответствует требованиям ВАК РФ.

Полагаем, что представленное диссертационное исследование по теме «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» соответствует требованиям ВАК, предъявляемым к диссертации на соискание ученой степени доктора

юридических наук, а ее автор, Миронова Светлана Михайловна, заслуживает присуждения степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Заведующая кафедрой административного и финансового права,
профессор ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный
исследовательский государственный университет»,
доктор юридических наук



Н.В.Омелёхина

«25» ноября 2021 г.

Наталья Владимировна Омелёхина

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет»

630090, Новосибирская область, г.Новосибирск, ул. Пирогова, 2. т. (383)
363-43-33

Юридический факультет т. (383) 363-42-54;

e-mail: urfakngu@yandex.ru

Подпись *Омелёхина Наталья Владимировна*
Специалист Управления кадров Н/З
Л.Н. Саврица
«25» ноября 2021



В диссертационный совет Д 212.239.01
при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Отзыв на автореферат диссертации

Мироновой Светланы Михайловны

**«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в
Российской Федерации и его реализация», представленной на соискание
ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 –
финансовое право; налоговое право; бюджетное право**

Диссертационное исследование по вопросу доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализации весьма значимо для науки финансового права, поскольку ценность исследования С.М. Мироновой состоит в первом в истории отечественного финансового права комплексном исследовании финансово-правового статуса видов муниципальных образований с учетом всех последних изменений финансового законодательства и законодательства о местном самоуправлении.

Актуальность заявленной темы усиливается также тем обстоятельством, что в 2020 г. внесены изменения в Конституцию Российской Федерации, что справедливо отмечается в том числе С.М. Мироновой (с. 3). В соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Данный факт подчеркивает необходимость исследования правового статуса муниципальных образований как субъектов финансового права ввиду расширения спектра их взаимодействия в единой системе публичной власти, в том числе по финансово-правовым вопросам.

Научная новизна диссертационного исследования состоит не только в том, что работа является первым исследованием, в котором сформирована доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований и выявлены особенности его реализации в Российской Федерации на современном этапе, но и в том, что в исследовании использована особая методологическая база в уникальном ключе для выполнения задач и достижения цели проведенного исследования.

Например, классический для отечественной юридической доктрины сравнительно-правовой метод использован не только в аспекте компаративистики зарубежного опыта, но и через призму сопоставления практики отдельных российских регионов и муниципальных образований по реализации финансово-правового статуса видов муниципальных образований (с. 12, 50-56).

Структура работы диссертанта выстроена логично и служит решению поставленных задач и достижению цели исследования (с. 9-11). С.М. Мирнова в процессе анализа нормативной базы, правоприменительной практики и финансово-правовой доктрины исследует частные вопросы после выявления общих моментов, что позволяет всесторонне, полно и рационально проводить исследование. Главы 5 и 6 диссертационного исследования состоят в анализе финансово-правового статуса отдельных видов муниципальных образований, в том числе с особым правовым статусом, что указывает, что после исследования теоретических аспектов понятия и структуры финансово-правового статуса муниципальных образований в целом продолжением исследования логически выступают частные вопросы, выявляются отдельные ответы на поставленные вопросы, непосредственно формируются конкретные знания, которые заслуживают стать частью современной отечественной науки финансового права.

Необходимо признать, что основная цель диссертационного исследования, заключающаяся в формировании доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и определении основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-

правовой науки, а также в выработке практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований (с. 9), диссертантом достигнута.

Большинство выводов и предложений С.М. Мироновой заслуживают поддержки.

Следует положительно оценить положение 1, выносимое на защиту (с. 15-16). Дефиниция финансово-правового статуса муниципального образования сформирована логично и обоснованно, соответствует доктринальным разработкам теории права и учитывает особенности финансовой деятельности муниципального образования.

Кроме того, заслуживает внимания предложение С.М. Мироновой по активизации непосредственного участия граждан в проведении общественного финансового контроля общественными палатами и советами при органах местного самоуправления (с. 21-22). Такое предложение представляется обоснованным не только в силу возможности реализации демократического режима, но и в силу повышения финансово-правовой грамотности населения.

С учетом бурного развития информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» предложение С.М. Мироновой о необходимости дополнить принцип прозрачности (открытости) положениями об обязательном размещении на сайте в сети Интернет информации о проектах инициативного бюджетирования, муниципально-частного партнерства, их финансировании, информации о проведении мероприятий внешнего муниципального финансового контроля в нормах ст. 36 БК РФ представляется обоснованным (с. 29). Предполагается, что наличие в финансово-правовом статусе муниципального образования элемента в виде такого принципа улучшит финансовую деятельность на рассматриваемом уровне.

Несмотря на высокую оценку диссертационного исследования, имеются положения, требующие дополнительной аргументации либо разъяснения со стороны диссертанта.

Анализ 3 положения, вносимого на защиту, показывает, что С. М. Миронова в качестве гарантий осуществления финансовой деятельности муниципальных образований выделяет ряд принципов (с. 19). Однако согласно принятым общетеоретическим положениям отечественной теории права такие элементы правового статуса любого субъекта права как «гарантии» и «принципы» не являются равнозначными. В связи с этим необходимо дополнительное объяснение соотношения этих категорий и их характеристики одной через другую.

Высказанное замечание носит исключительно дискуссионный характер и не влияет на общую положительную оценку работы.

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу, что диссертация Светланы Михайловны Мироновой на тему «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» является самостоятельной законченной научно-квалификационной работой, в которой на основании выполненных исследований разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как решение важной задачи в области российского финансового права, а их внедрение в законотворческий процесс и практику финансовой деятельности муниципальных образований будет способствовать развитию в целом финансово-правового статуса муниципальных образований в России. Работа содержит достаточную систему новых научных результатов и положений, выдвигаемых к публичной защите, отвечает принципу внутреннего единства и свидетельствует о личном научном вкладе С.М. Мироновой в развитие доктрины российского финансового права.

Судя по автореферату, диссертационное исследование Мироновой Светланы Михайловны на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» отвечает требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842, а ее

автор – Светлана Михайловна Миронова – заслуживает присуждения ей ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового
права юридического факультета

Воронежского государственного университета

Пауль А.Г.



Пауль Алексей Георгиевич

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра финансового права

Адрес: 394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1

Эл.почта: pag@law.vsu.ru

Телефон: +7-901-993-66-05



В диссертационный совет Д 212.239.01
при ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая академия»
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

Отзыв на автореферат диссертации

Мироновой Светланы Михайловны

«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Озвученные диссертантом в своем диссертационном исследовании проблемы представляются важными как в теоретическом, так и практическом аспектах. Тема диссертации является актуальной. Как верно отмечает автор, данная тема содержит как возникающие в процессе правоприменения многочисленные проблемы, например, отсутствие достаточного уровня собственных доходов местных бюджетов, так и перспективные пути совершенствования местного самоуправления, подчеркивая важность межмуниципального сотрудничества. При этом, довольно актуальной является мысль о необходимости расширения возможностей граждан по участию в финансовой деятельности муниципальных образований, важности исследования возможных правовых и неправовых последствий такого расширения.

Несмотря на высокую степень научной разработанности вопроса муниципального образования как субъекта финансового права

диссертационное исследование обладает высокой научной новизной благодаря не только изучению общих положений финансово-правового статуса муниципального образования, но и раскрытию особенностей отдельных видов муниципальных образований, выступающих в качестве субъектов финансового права. Стоит отметить, что названные особенности в работе были грамотно выделены автором в комплексе, была учтена взаимосвязь всех необходимых элементов.

В результате тщательного анализа исследования можно сделать вывод — поставленная диссертантом цель достигнута. Мироновой С.М. была сформирована доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации, а также определены основные направления реализации указанного статуса, актуальные на современном этапе развития финансово-правовой науки. Одновременно работа содержит и практические рекомендации, направленные на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований.

Работа отличается глубоким анализом исследуемых проблем, логичностью изложения, обоснованностью выводов и предложений. Структура исследования отражает авторскую концепцию и использованные им методы. Диссертация состоит из введения, двух разделов, заключения и библиографического списка. Каждая глава и каждый параграф взаимосвязаны, носят в своей совокупности заверченный характер и имеют самостоятельные выводы и предложения.

Обращает на себя внимание методологическая основа исследования. В работе применены современные методы изучения правовых явлений, а именно: системный и структурно-функциональный метод, диалектический метод, методы формальной логики, историко-правовой и формально-юридический методы.

Мироновой С.М. рассмотрены и предложены некоторые дефиниции, представляющие важность для полного и всестороннего освещения темы исследования: финансово-правовой статус муниципального образования (с. 15), элементы структуры данного статуса: целевой блок, социальный блок, компетенционный блок, организационный блок, гарантийный блок, санкционный блок (с. 16-17). Указанными предложениями автором внесен весомый вклад в развитие категориального аппарата науки финансового права.

Высокой оценки заслуживает положение 2, вынесенное на защиту. Выделение автором тенденций развития финансово-правового статуса муниципальных образований, причем противоположных друг другу, говорит о глубине проведенного анализа указанного вопроса (с. 17-18). Диссертант также указывает о необходимости соблюдения баланса между публичными интересами государства в целом и публичными интересами муниципального образования в частности, в качестве условия решения возможных возникающих проблем.

Положительно следует оценить выдвинутые Мироновой С.М. предложения по развитию законодательства в сфере регулирования финансово-правового статуса муниципальных образований (с. 29-30). В частности, дополнение принципа прозрачности обязательностью размещения необходимой информации (в том числе в сфере муниципально-частного партнерства и др.) в сети Интернет позволит повысить лояльность и уровень доверия населения, улучшить качество процесса участия граждан в финансовой деятельности муниципального образования как субъекта финансового права.

Высокий научный интерес представляет пятая глава диссертационного исследования, содержащая особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований (с. 50-55). В данной главе диссертант выделяет факторы, оказывающие влияние на финансово-

правовой и бюджетно-правовой статус различных видов муниципальных образований, а также освещает их сходства и различия.

Диссертационное исследование выполнено с использованием на высоком уровне юридической техники. Мироновой С.М. был проведен обстоятельный анализ законодательства в сфере регулирования финансово-правового статуса муниципальных образований и доктринальных источников, рассматривающих данный вопрос. В то же время исследование не было бы столь полным без изучения материалов судебной и правоприменительной практики, что, безусловно, также нашло свое отражение в работе.

По совокупности всех критериев оценки диссертации представляется возможным заключить, что работа является самостоятельным комплексным исследованием, содержащим новую научную концепцию, а также теоретические и практические предложения, которые могут быть использованы в целях совершенствования финансового законодательства.

Автореферат и диссертационное исследование в полной мере соответствуют друг другу и отражают в себе научную новизну исследования.

Таким образом, диссертация Мироновой С.М. обладает научной новизной, имеет высокую теоретическую и практическую значимость.

Диссертационное исследование Мироновой Светланы Михайловны на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» отвечает всем предъявляемым к такого рода работам требованиям, которые содержатся в п. 9 раздела II Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.09.2021 № 1539), а ее автор заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических

наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

директор НИИ финансового и налогового права,

доктор юридических наук

(г.Алма-Ата)

24.11.2021г.



Евгений Викторович Порохов

Порохов Евгений Викторович

Учреждение “Научно-исследовательский институт финансового и налогового права”, директор института,

050057, Казахстан, г.Алма-Ата, ул.Ауэзова, д.114, оф.17,

Тел.: +7 (727) 275 51 86

Эл.почта: Yevgeniy.Porokhov@unius.kz

Подпись Евгения Викторовича Порохова удостоверяем.

Специалист отдела кадров

24.11.2021г.



Черкашина А.О.

ОТЗЫВ НА АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

Мироновой Светланы Михайловны
«Доктрина финансово-правового статуса
муниципальных образований в Российской Федерации
и его реализация», представленной на соискание ученой
степени доктора юридических наук по специальности
12.00.04 – финансовое право; налоговое право;
бюджетное право

Избранная С.М. Мироновой тема диссертационного исследования является своевременной и актуальной в рамках включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, разработки проекта Основ государственной политики развития местного самоуправления до 2030 года и необходимости в связи с этим совершенствования правового регулирования финансово-правового статуса муниципальных образований. Исходя из этого весьма перспективным является формирование доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации, определение основных направлений его реализации на современном этапе развития финансово-правовой науки, выработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований.

Муниципальные образования при реализации своего финансово-правового статуса сталкиваются с многочисленными проблемами, связанными с недостаточным уровнем собственных доходов бюджетов, высоким уровнем межбюджетных трансфертов, в том числе направляемых на выполнение передаваемых государственных полномочий. Все это предопределяет необходимость решения поставленных перед автором задач.

Построение работы позволило диссертанту последовательно перейти от освещения понятия и структуры финансово-правового статуса муниципальных образований, к характеристике его отдельных элементов, а также особенностям реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований.

Значимость исследования, а также полученных результатов заключается в том, что автореферат диссертации С.М. Мироновой содержит ряд ценных выводов и предложений, способствующих развитию доктрины финансового права и совершенствованию законодательного регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления финансовой деятельности муниципальных образований.

В соответствии с авторефератом диссертация С.М. Мироновой содержит теоретические положения о концептуальных проблемах финансово-правового статуса муниципальных образований в России, предложения по их преодолению, что может быть квалифицировано как достижение в области науки финансового права.

Верным выводом диссертанта следует признать положение о раскрытии социального блока как элемента финансово-правового статуса муниципальных образований, который выражается во взаимоотношениях муниципального образования с населением и гражданами (как членами территориального публичного коллектива) путем участия последних в финансовой деятельности муниципальных образований и выделении форм такого участия (положение 5, выносимое на защиту, с. 20).

Имеет научную значимость для развития финансово-правового статуса муниципальных образований такое перспективное направление участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований как инициативное бюджетирование. Разработано его авторское определение и названы общие признаки инициативного бюджетирования, характерные для всех практик (с. 21, 42-43), предложены дополнения в действующее законодательство в этой сфере (с. 29).

Следует поддержать предложения диссертанта о необходимости активизации непосредственного участия граждан в проведении общественного финансового контроля в связи с недостаточной эффективностью осуществления такого контроля общественными палатами и советами при органах местного самоуправления (с. 21, 44-45).

Особое внимание в исследовании уделено внешнему муниципальному финансовому контролю, осуществляемому контрольно-счетными органами муниципальных образований. Актуальны рассуждения автора о проблеме передачи полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля на уровень субъектов РФ. Ценным в практическом отношении является предложение С.М. Мироновой о выстраивании системы методической поддержки для муниципальных контрольно-счетных органов (с. 49-50).

Представляет интерес глава пятая диссертации, в которой раскрываются особенности реализации финансово-правового статуса различных видов муниципальных образований, а также финансово-правовые последствия преобразования муниципальных образований.

Работа содержит анализ не только отечественного законодательства и литературы, но и источников, содержащих зарубежный опыт реализации финансово-правового статуса муниципальных образований.

Данное исследование представляет бесспорный интерес, однако отдельные положения, выносимые на защиту, требуют конкретизации.

Так, в положении 9, выносимом на защиту, автор обосновывает «создание эффективной системы финансового контроля именно на местном уровне без передачи ее на уровень субъекта РФ, что предопределяет установление федеральным законом обязательности создания контрольно-

Од- Ю.А. Огурченко

В диссертационный совет Д 212.239.01
при федеральном государственном
бюджетном образовательном учреждении
высшего образования "Саратовская
государственная юридическая академия"
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104

ОТЗЫВ НА АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

Мироновой Светланы Михайловны

**"Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований
в Российской Федерации и его реализация",
представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук
по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право;
бюджетное право**

Вызовы современности диктуют необходимость по-новому взглянуть на существующие научные разработки, осмыслить действующее законодательство в сфере финансово-экономических основ местного самоуправления. Основанием для проведения такого исследования служит принятие в 2020 году поправок к Конституции Российской Федерации и закрепление в законодательстве новой категории права "единая система публичной власти". Единство публичной власти предполагает согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан, общества, государства. В целях обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития как региона в целом, так и отдельных его территорий, существует объективная необходимость конструктивного взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. Государственной Думой в первом чтении принят проект федерального закона № 1256381-7 "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации". Серьезные изменения предстоят в вопросах разграничения полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти, что потребует внесения изменений во многие отраслевые федеральные законы.

На этапе разработки новых законодательных актов представляется особо важным учесть интересы муниципалитетов, предусмотреть достаточное финансовое обеспечение для реализации ими своих полномочий. Это предопределяет необходимость проведения научного исследования финансово-правового статуса муниципальных образований и разработку предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере правоотношений.

Автор четко сформулировал цель исследования, в качестве которой определены: 1) формирование доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации; 2) определение основных направлений его реализации на современном этапе развития

финансово-правовой науки; 3) выработка практических рекомендаций, направленных на совершенствование финансовой деятельности муниципальных образований.

Теоретическая значимость диссертационного исследования выражается в том, что содержащиеся в работе теоретические выводы и предложения направлены на обогащение науки финансового права новыми знаниями о финансово-правовом статусе муниципального образования как публично-правового образования в целом, так и отдельных его видов; результаты диссертационного исследования будут способствовать дальнейшей разработке механизма и юридических средств финансового обеспечения местного самоуправления, совершенствованию финансового законодательства и правоприменительной практики. Благодаря разработанной автором концепции финансово-правового статуса муниципальных образований наука финансового права получит системное развитие исследований субъектов финансового права как в целом, так и отдельных его аспектов, например, всестороннее исследование механизма участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. Особенно это актуально в настоящее время в связи с развитием регионального законодательства об инициативном бюджетировании и инициативных платежах.

Практическая значимость исследования выражается в возможности использования выводов и практических рекомендаций, сформулированных в результате исследования, в процессе преподавания дисциплин финансового, бюджетного и налогового права, а также иных специальных дисциплин финансово-правового цикла на юридическом и экономическом факультетах; при подготовке учебно-методической литературы по финансовому праву; в дальнейшей научно-исследовательской деятельности по изучению как в целом доктрины финансово-правового статуса, так и отдельных его элементов; при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих финансовую деятельность муниципальных образований; при выработке рекомендаций для правоприменительных органов.

Следует подчеркнуть обширную теоретическую и эмпирическую базу исследования, позволившие автору сделать обоснованные выводы и представить практически применимые предложения и рекомендации.

Научная новизна работы обусловлена проведением комплексного монографического изыскания, направленного на изучение доктрины финансово-правового статуса муниципальных образований и его реализацию в Российской Федерации. Оригинальность и новизна работы выражается в основных положениях, выносимых на защиту (с. 16-30), совокупность которых можно оценивать, как решение крупной научной задачи, имеющей значение для развития юридической науки.

Многие положения, выводы и рекомендации, представленные автором, вызывают интерес и заслуживают поддержки.

Так, на с. 17 автор обосновывает необходимость соблюдения баланса между публичными интересами всего государства (в широком смысле, включая

муниципальные образования) и публичными интересами отдельного муниципального образования при осуществлении финансово-правовой политики в отношении муниципальных образований.

Представляет интерес раскрытие такого элемента финансово-правового статуса муниципальных образований как социальный блок, который выражается во взаимоотношениях муниципального образования с населением и гражданами (как членами территориального публичного коллектива) путем участия последних в финансовой деятельности муниципальных образований (с. 20). Диссертант достаточно большое внимание уделил правовым основам участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований.

Автор подробно раскрывает принцип участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, показывает его значимость для реализации финансово-правового статуса муниципальных образований исходя из тех целей и задач, которые ставятся государством в программных документах федерального уровня (с. 41); выделяет формы участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований (с. 41-43). В связи с введением института инициативных платежей представляет интерес рассмотрение в диссертации финансово-правовой природы и особенностей средств самообложения граждан и инициативных платежей, а также их разграничения (с. 43-44). В работе показывается, как связь муниципальных образований с гражданами, проживающими на соответствующей территории, выражается в осуществлении населением общественного контроля за финансовой деятельностью муниципальных образований (с. 44-45).

Подчеркивая положительную оценку проведенного исследования, обратим внимание на некоторые аспекты, призывающие к дискуссии и требующие пояснения автора.

На с. 36 автореферата диссертант указывает, что в работе делается вывод об особенностях нормативного регулирования финансово-правового статуса муниципальных образований. В тоже время содержание автореферата не раскрывает этих особенностей. Представляет интерес позиция автора о роли нормативно-правовых актов субъектов РФ в нормативном регулировании финансово-правового статуса муниципальных образований.

Указанное замечание не влияет на положительную оценку диссертационной работы С.М. Мироновой.

Изложенное в автореферате позволяет заключить, что диссертационное исследование содержит значимые для теории финансового права выводы и положения, обладающие новизной, а также практические рекомендации, прошедшие апробацию.

Вывод: диссертация С.М. Мироновой "Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация", представленная на соискание ученой степени доктора юридических наук, соответствует требованиям, установленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденных постановлением

Правительства РФ № 842 от 24.09.2013 (в ред. Постановления Правительства РФ от 11.09.2021 № 1539), предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, является научно-квалификационной работой, имеющей важное значение для соответствующей отрасли научного знания; а ее автор – Светлана Михайловна Миронова – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Начальник отдела организационного
обеспечения и взаимодействия с органами
местного самоуправления аппарата
Волгоградской областной Думы, к.ю.н.

Подпись заверяю: *Рубченко Наталья Анатольевна*
Начальник отдела кадрового обеспечения,
государственной службы, профилактики
коррупционных правонарушений и охраны труда
аппарата Волгоградской областной Думы

Н.А.Рубченко

О.А.Шагеева

12 ноября 2021 года

Волгоградская областная Дума
400098, г. Волгоград, просп. им. В.И.Ленина, д.9
тел. +7 (8442) 30-77-16
email: rubchenko@volgoduma.ru

В диссертационный совет Д 212.239.01
при ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»,
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Отзыв на автореферат
диссертации Мироновой Светланы Михайловны «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Муниципальные образования будучи субъектами финансового права обладают финансово-правовым статусом, основы которого закреплены Конституцией РФ. Внесение в 2020 году изменений в ст.ст. 131-133 основного закона российского государства в части уточнения полномочий местного самоуправления и встраивания его в публичную власть, предопределяет последующие изменения законодательства в части совершенствования финансово-правового статуса муниципальных образований. Многие проблемы, связанные с правовым регулированием финансового обеспечения местного самоуправления до сих пор не решены на практике. Меняются финансовые правоотношения не только между муниципальными образованиями и иными публично-правовыми образованиями, но и муниципалитетами и населением, расширяются возможности участия граждан в осуществлении финансовой деятельности муниципальных образований. Названные вопросы вызывают необходимость доктринального исследования финансово-правового статуса муниципальных образований как в целом, так и отдельных их видов. Приведенные в автореферате положения подчеркивают высокую актуальность тематики исследования.

Научная новизна диссертации заключается в том, что впервые на монографическом уровне осуществлена разработка доктрины финансово-

правового статуса муниципальных образований, определена его структура, основные элементы, проведена классификация, определены особенности нормативного регулирования финансово-правового статуса муниципальных образований, сформулировано определение финансово-правового статуса муниципального образования.

Судя по автореферату, проведенное диссертантом исследование, позволило ему одним из первых сформулировать ряд значимых выводов, свидетельствующих о научной новизне проделанной работе.

Большинство выводов и предложений, сформулированных автором, заслуживают поддержки, среди которых особо следует отметить разработанные автором концептуальные основы структуры финансово-правового статуса (с. 16-17); предложенную систему принципов, выступающих гарантией осуществления финансовой деятельности муниципальных образований и фактором ее эффективности (с. 19); предложенное авторское определение инициативного бюджетирования и выделение общих признаков инициативного бюджетирования, характерных для всех практик (с. 20-21); предложенные направления общественного финансового контроля на муниципальном уровне с участием граждан (с. 21).

Представляет интерес исследование автором взаимосвязи содержания финансово-правовых статусов городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, что обусловлено двухуровневым построением местного самоуправления в таких городах, а также вывод диссертанта о том, что дальнейшее развитие финансово-правового статуса городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обусловлено перспективой увеличения числа городских агломераций и необходимостью выстраивания финансово-правовых отношений между муниципальными образованиями в рамках агломерации (с. 25).

Новизной и несомненной значимостью обладает сформулированная С.М. Мироновой позиция о влиянии вида муниципального образования, а

также его особого правового статуса на конкретное содержание и объем принадлежащих муниципальному образованию бюджетных прав (с. 47).

Выявлены проблемы финансово-правовых механизмов преобразования муниципальных образований и предложены пути их решения, обосновывается необходимость предоставления вновь созданным муниципальным образованиям гарантий сохранений бюджетных ресурсов (с. 55-56).

Критериям научной новизны и практической значимости отвечают авторские предложения, направленные на совершенствование финансово-правового статуса отдельных видов муниципальных образований (ЗАТО, наукоградов, моногородов и др.) (с. 57-59).

Диссертация основана на обширном изучении трудов ученых по финансовому праву, а также смежным отраслям науки, анализе нормативно-правовых источников федерального, регионального и муниципального уровней, многочисленной судебной практики, что свидетельствует о ее богатой теоретической, нормативной и эмпирической основах.

Проведенное С.М. Мироновой исследование представляется прошедшим требуемую апробацию, и безусловно является теоретически и практически значимым. Выводы, изложенные в нем, могут быть использованы как в развитии научной мысли в области финансового права, продолжении исследований по схожей тематике, так и при обучении студентов, сотрудников органов местного самоуправления, а также при совершенствовании законодательства, регулирующего финансовую деятельность муниципальных образований.

Как следует из автореферата, в диссертации впервые комплексно представлена структура финансово-правового статуса муниципального образования в целом, определены его элементы, дана их подробная характеристика. Предложенное содержание элементов финансово-правового статуса муниципальных образований позволит осуществить реформирование правового регулирования их финансовой деятельности в рамках разработки

общих основ государственной политики по развитию местного самоуправления в Российской Федерации.

Учитывая научную обоснованность выводов, новизну и практическую значимость, следует обратить внимание на некоторые положения, которые призывают к дискуссии.

На с. 18 автореферата автор указывает, что «Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года должны базироваться на реализуемой в России финансово-правовой политике, представленной в Основных направлениях бюджетной и налоговой политики, иных программных документах стратегического характера, национальных проектах». Учитывая важность документов стратегического характера для развития финансовых основ местного самоуправления представляется необходимость уточнить соотношение между собой названных документов - Основ государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года и Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики.

Приведенное замечание носит частный, дискуссионный характер и не влияет на общую положительную оценку исследования, проведенного Светланой Михайловной Мироновой.

Отмечу, что предложения и выводы, сформулированные автором, носят обоснованный характер, аргументированы и несколько позволяет об этом судить автореферат, диссертационное исследование содержит новые научные результаты и положения, подтверждающие личный вклад автора в развитие науки.

Вышеизложенное позволяет сформулировать вывод о том, что диссертационное исследование С.М. Мироновой на тему: «Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований в Российской Федерации и его реализация» отвечает предъявляемым к данного рода работам требованиям, содержащимся в разделе II Положения о порядке присуждения

ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842 (в ред. постановления Правительства РФ от 11.09.2021 № 1539), является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, в силу чего автор диссертации – Миронова Светлана Михайловна заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

Заместитель начальника Отдела
правового обеспечения финансовой
и бюджетной политики, стратегического
планирования и прогнозирования
Правового департамента
Министерства финансов
Российской Федерации
кандидат юридических наук



И.А. Турбина

8 ноября 2021 г.

Инга Александровна Турбина

Министерство финансов Российской Федерации,
Правовой департамент, Отдел правового обеспечения финансовой и
бюджетной политики, стратегического планирования и прогнозирования
109097, Москва, ул. Ильинка, д. 9,
Тел. +7 (937) 715-30-04
Эл.почта Inga.Turbina@minfin.gov.ru

Подпись заверено

Консультант Отдела кадров и прохождения государственной
службы в Минфине России Департамента проектного
управления и развития персонала

Федос И.Д.

11.11.2021

ОТЗЫВ
на автореферат диссертации на соискание
ученой степени доктора юридических наук
Мироновой Светланы Михайловны на тему
«Доктрина финансово-правового статуса муниципальных образований
в Российской Федерации и его реализация»
по специальности 12.00.04 - финансовое право; налоговое право; бюджетное
право

Диссертационное исследование Мироновой Светланы Михайловны посвящено одной из актуальнейших проблем. Как совершенно справедливо отмечает автор, указанное обусловлено дальнейшим развитием местного самоуправления в России, а также появлением конституционных положений о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти, влекущих необходимость пересмотра финансовых полномочий муниципальных образований. Безусловный интерес для финансово-правовой науки представляет исследование муниципальных образований с особым статусом (монгорода, наукограды и пр.). Не менее значимым направлением финансово-правового статуса муниципальных образований является правовая регламентация различных форм участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, в том числе активное вовлечение граждан в бюджетный процесс.

Несмотря на то, что муниципальные образования как субъекты права неоднократно являлись объектом исследования представителей различных отраслевых наук, вместе с тем данные работы не раскрывают финансово-правовой статус различных видов муниципальных образований в комплексе, в том числе с учетом внесения в российское законодательство многочисленных изменений.

Все вышеуказанное и определило актуальность темы диссертационного исследования Мироновой С.М., ее значимость для теории финансового права и практики финансовой деятельности муниципальных образований.

Оформление автореферата диссертации соответствует требованиям к содержанию и оформлению такого рода работ.

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

Автором последовательно раскрыто содержание работы по главам и параграфам, выделены основные положения диссертации, составляющие предмет защиты. В автореферате представлены все работы автора - монографии, главы в учебниках и учебных пособиях, научные статьи, опубликованные по теме исследования. Структура автореферата обусловлена поставленными задачами и отражает логику исследования. Исходя из представленных в автореферате сведений, диссертация написана на высоком профессиональном и научном уровнях.

Особо хотелось бы остановиться на ряде суждений С.М. Мироновой, которые несомненно могут обогатить и развить финансово-правовую науку.

Прежде всего, хотелось бы отметить предложенное автором определение финансово-правового статуса муниципального образования с выделением структуры указанного статуса, представленной такими элементами как: целевой блок, социальный блок, компетенционный блок и пр. (стр. 16).

Весьма обоснованными представляются суждения диссертанта о необходимости активизации непосредственного участия граждан в проведении общественного финансового контроля (в том числе в исследуемых автором направлениях: при проведении публичных слушаний по формированию и исполнению местного бюджета, осуществлении проектов инициативного бюджетирования и реализации национальных проектов и пр.), а также необходимости разработки на федеральном уровне рекомендаций в части обоснования заключения о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (стр. 21–23, 30, 44–45).

Не меньшей значимостью обладает предложенная автором система принципов осуществления финансовой деятельности муниципальных образований; примечательно, что указанная система построена на основе принципов финансового права, разработанных саратовской научной школой финансового права, дополнении и расширении их, исходя из современных проблем и отношений. Безусловный интерес представляет проведенное соискателем исследование содержания таких принципов, как принципа финансовой поддержки развития муниципальными образованиями цифровых технологий, а также принципа участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований. Как представляется, важность закрепления и реализации этих взаимосвязанных принципов в современных условиях несомненна (стр. 19, 40–42).

Особо хотелось бы отметить раздел работы, посвященный правовым основам участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований (стр. 41–45).

Целесообразно поддержать суждения автора об основополагающем месте социального блока в структуре элементов финансового правового статуса муниципальных образований, что выражается во взаимодействии муниципального образования с населением и гражданами путем участия последних в финансовой деятельности муниципальных образований (стр. 20, 41).

В условиях поступательного развития цифровизации разнообразных общественных отношений вывод соискателя о необходимости повсеместного внедрения в деятельность муниципальных образований информационных технологий, при помощи которых граждане смогут взаимодействовать с муниципалитетами в финансовых вопросах, осуществлять финансовый контроль и пр. заслуживает всяческой поддержки как со стороны ученых-правоведов, так и со стороны органов публичной власти в сфере их непосредственной правоприменительной деятельности (стр. 41–42).

Несомненный интерес вызывает проведенный автором анализ особенностей нормотворчества и правоприменения форм участия граждан в финансовой деятельности муниципальных образований, прежде всего таких максимально востребованных сегодня, как программы поддержки местных инициатив и инициативное бюджетирование (стр. 20–21, 42–44).

Не меньшей ценностью обладает проведенное автором исследование финансово-правового статуса муниципальных образований с особым правовым

