

*На правах рукописи*

**ШМАКОВА СВЕТЛАНА АЛЕКСАНДРОВНА**

**Межбюджетные отношения в Российской Федерации: правовой аспект  
(на примере муниципальных образований Иркутской области)**

Специальность 12.00.04 – Финансовое право; налоговое право;  
бюджетное право

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Работа выполнена в секторе административного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук.

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
**Запольский Сергей Васильевич**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор,  
зав. кафедрой административного и  
финансового права РЭУ им. Г.В. Плеханова  
**Селюков Анатолий Дмитриевич**

кандидат юр. наук, доцент Северо-  
Кавказского филиала Российской академии  
правосудия  
**Бочкарёва Екатерина Александровна**

**Ведущая организация:**

ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия»

Защита состоится 28 февраля 2014 г. в 17-00 часов на заседании диссертационного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д.002.002.09 при Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119019, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Автореферат разослан «\_\_» декабря 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук

Демьянец М.В.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Кризисное состояние экономико-финансовой сферы страны в конце 90-х начале 2000-х годов (проблема неплатежей, увеличение объема задолженности региональных и местных бюджетов, ухудшение ситуации в социально-экономической сфере и т.д.) предопределило необходимость радикальных преобразований в области управления общественными финансами.

К 2005 году в рамках реализации Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации была создана законодательная база, по-новому регулирующая финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней, закрепляющая на основе разграничения полномочий стабильные долговременные условия для формирования местных бюджетов и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. С вступлением в силу с 1 января 2009 года в полном объеме положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> завершилось формирование и законодательное оформление системы межбюджетных отношений в субъектах Федерации.

Вместе с тем обобщение и анализ сложившейся в условиях переходного (2006-2008гг.) и последующего периода (2009-2013гг.) практики регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации дают основания для неоднозначных оценок достигнутых результатов. С одной стороны, отмечаются стабильность и предсказуемость в распределении финансовых ресурсов, возросшая ответственность участников межбюджетных отношений. С другой стороны, очевидна обусловленная широким кругом проблем, имеющих как общероссийский, так и региональный характер, нерешенность вопроса финансового обеспечения

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

муниципальных образований, что выражается в несбалансированности и высокой трансфертной зависимости местных бюджетов.

В связи с этим критике подвергаются не только недостатки в правовом регулировании бюджетных процедур, но и сами концептуальные подходы к реформированию межбюджетных отношений, их несогласованность с экономическими и территориальными аспектами муниципальной реформы. Кроме того, круг проблем, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации при осуществлении полномочий по межбюджетному регулированию, не исключает наличия регионального компонента, так или иначе влияющего на состояние межбюджетных отношений в конкретном регионе.

В этом смысле определенный интерес представляет Иркутская область, где в силу влияния ряда объективных причин (географические, природно-климатические и др.) весьма значительна дифференциация муниципальных образований. Свыше 70% от общего их числа являются высокодотационными. В таких условиях осуществление межбюджетного регулирования сопряжено с необходимостью учета множества факторов, прежде всего при разработке методик выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Тем не менее можно говорить об определенном позитивном опыте в управлении региональными финансами, что позволило сохранить стабильность в муниципальных образованиях области в период финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. и обеспечить их адаптацию к новым экономическим условиям.

Нерешенность проблемы финансовой обеспеченности муниципальных образований в результате реформирования межбюджетных отношений и недостатки законодательного регулирования в этой сфере требуют внимательного их изучения и осмысления, выработки новых научно-правовых подходов и мер для их устранения. В связи с этим актуальность темы исследования обусловлена необходимостью совершенствования

финансово-правовых основ организации межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации в целях повышения финансовой самостоятельности местного самоуправления.

**Степень научной разработанности темы.** Правовое регулирование межбюджетных отношений носит комплексный характер, что ещё более проявляется в условиях реформирования данной сферы. Проблемы их правовой регламентации в Российской Федерации являются предметом изучения нескольких наук: конституционного, финансового, муниципального, административного права.

Теоретической основой для написания диссертации явились труды известных ученых в области конституционного (государственного) и других отраслей права, в которых затрагиваются различные, в том числе финансовые аспекты реформирования российской государственности - С.А. Авакьяна, И.Л. Бачило, М.В. Глигич-Золотарёвой, Н.М. Добрынина, Н.Л. Пешина, И.А. Умновой, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко.

Труды известных представителей финансово-правовой науки – Е.А. Бочкарёвой, А.Ю. Викулина, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, Р.Ф. Захаровой, М.В. Карасёвой, Ю.А. Крохиной, Г.В. Петровой, Х.В. Пешковой, Н.А. Саттаровой, А.Д. Селюкова, Г.А. Тосуняна, Н.И. Химичевой, Н.А. Шевелёвой - стали основой для исследования проблем финансово-правового регулирования межбюджетных отношений. Весомый вклад в исследование проблематики межбюджетных отношений и смежной с этим тематики внесли ученые-правоведы Д.И. Коровкин, М.В. Кустова, О.Ю. Скворцов, Г.В. Станкевич, Д.Е. Фадеев и др.

Как финансово-экономическая категория межбюджетные отношения являются объектом изучения экономической науки, поэтому большую роль в выявлении сущности этих отношений и действия их механизмов сыграли труды ученых-экономистов: С.С. Артемьевой, О.Г. Бежаева, О.И. Бетина, Л.Н. Еремеевой, А.Г. Игудина, С.А. Карчевской, Л.И. Прониной, В.М.

Родионовой, А.Г. Силуанова, Р.Г. Сомоева, А.И. Татаркина, В.Б. Христенко, А.Н. Швецова и др.

Несмотря на огромную значимость научных трудов отмеченных выше авторов, многие вопросы заявленной тематики, связанные прежде всего с правовой концепцией и итогами реформирования межбюджетных отношений, остаются дискуссионными. Особенно это касается целесообразности применения различных форм финансовой поддержки муниципальных образований для решения проблемы их финансового обеспечения. Кроме того, отсутствие в бюджетном законодательстве определений широко используемых ключевых понятий и терминов, либо несовершенная их трактовка свидетельствуют о необходимости продолжения работы над понятийным аппаратом в сфере бюджетно-правового регулирования.

Следует отметить, что специальные комплексные исследования проблем правового регулирования межбюджетных отношений с учетом их регионального компонента (на примере Иркутской области) ранее не проводились. Можно сказать, что в свете осуществляемых в стране реформ проблематика правового регулирования межбюджетных отношений, их эволюция и современное состояние, в том числе в рамках отдельно взятого субъекта Российской Федерации (Иркутской области) рассматриваются впервые в рамках единого научного исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Целью диссертационного исследования является комплексное изучение финансово-правовых проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации на примере муниципальных образований Иркутской области и разработка на этой основе конкретных предложений по совершенствованию бюджетного законодательства и практики его применения.

Для достижения указанной цели были сформулированы следующие исследовательские задачи:

- охарактеризовать конституционно-правовые основы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации;

- рассмотреть концептуальные подходы к реформированию межбюджетных отношений в историко-правовом аспекте и сущность их преобразований на современном этапе;

- уточнить понятийный аппарат исследования проблемы и дать авторские определения ключевых понятий «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения», «межбюджетное регулирование»;

- проследить на примере муниципальных образований Иркутской области эволюцию и раскрыть проблемы правового регулирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации, преимущества и недостатки применяемых методов межбюджетного регулирования, их влияние на состояние местных бюджетов;

- показать на примере муниципальных образований Иркутской области взаимообусловленность процессов реформирования межбюджетных отношений и местного самоуправления, влияние экономического и территориального аспектов муниципальной реформы на особенности организации межбюджетных отношений в конкретном регионе;

- выявить на основе анализа материалов судебной практики проблемы правоприменения по делам, возникающим из межбюджетных отношений с участием муниципальных образований;

- сформулировать авторские предложения по совершенствованию конституционно-правовых основ и бюджетного законодательства в части правового регулирования межбюджетных отношений.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, связанные с вопросами правового регулирования межбюджетных отношений в субъектах Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** выступают финансово-правовые нормы, регламентирующие организацию межбюджетных

отношений в регионах и бюджетно-правовой статус их участников, процедурные правила, касающиеся защиты прав местного самоуправления по делам, возникающим из межбюджетных отношений, материалы судебной практики, а также общая и специальная научная литература по различным вопросам исследуемой проблематики.

**Методологическую основу** исследования составили общенаучные и специально-научные методы познания: диалектический, историко-правовой, статистический, формально-юридический, конкретно-социологический, системного анализа, сравнительно-правовой и другие.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные законы, регламентирующие отношения в налогово-бюджетной сфере, а также Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», акты Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти, Устав Иркутской области, законы Иркутской области, нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) и исполнительной власти Иркутской области, акты органов местного самоуправления по финансово-экономическим вопросам.

**Эмпирическую основу** составили аналитические материалы Министерства финансов РФ, финансовых органов Иркутской области и муниципальных образований Иркутской области (информационно-аналитические справки, пояснительные записки, доклады, отчёты и др.), Контрольно-счетной палаты Иркутской области, некоммерческих организаций (ассоциаций) муниципальных образований, официальная переписка органов власти по вопросам финансового взаимодействия, материалы публичных слушаний о принятии и исполнении бюджетов муниципальных образований Иркутской области, результаты интервьюирования специалистов финансовых органов, а также практика



Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции, в том числе мировых судей Иркутской области.

**Научная новизна** диссертационной работы обусловлена комплексным характером проведённого исследования финансово-правовых проблем межбюджетных отношений в Российской Федерации в условиях масштабных преобразований в сфере управления общественными финансами, в том числе на уровне «субъект Федерации – муниципальное образование». Характер и сущность этих проблем, их влияние на состояние местных бюджетов показательно рассматриваются на примере муниципальных образований Иркутской области.

В настоящей работе предложена авторская интерпретация ключевых понятий заявленной тематики «бюджетный федерализм», «межбюджетные отношения», «межбюджетное регулирование», выявлено соотношение понятий «межбюджетные отношения», «бюджетное регулирование» и «межбюджетное регулирование». Кроме того, новизной отличаются сделанные на основе анализа бюджетного законодательства и практики его применения предложения об устранении недостатков в правовом регулировании межбюджетных отношений с участием муниципальных образований. Работа является одним из первых исследований, демонстрирующих взаимосвязь современного состояния межбюджетных отношений с результатами муниципальной реформы, а также опыт управления региональными финансами в условиях финансово-экономического кризиса. В работе впервые обобщена и проанализирована судебная практика арбитражных судов и судов общей юрисдикции, касающаяся вопросов правоприменения по делам, вытекающим из межбюджетных отношений с участием муниципальных образований Иркутской области.

### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Уточнено теоретико-правовое понятие межбюджетных отношений с учетом тенденций современного финансово-правового регулирования. Межбюджетные отношения предложено рассматривать как обусловленные разграничением полномочий между уровнями власти взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам формирования доходов и расходов бюджетов с целью финансового обеспечения реализации данных полномочий. Диссертант придерживается широкого понимания межбюджетных отношений в силу их прямой связи с бюджетным федерализмом, основывающемся на широком перечне финансовых правоотношений, обусловленных проявлением федерализма в сфере финансов (налоговые отношения, предполагающие деление налогов по территориальному признаку; бюджетные отношения по поводу установления системы доходов и расходов бюджетов и др.).

2. Предложено различать понятия «бюджетное регулирование» и «межбюджетное регулирование» по критерию содержания и объёма воздействия на финансовые (бюджетные) отношения. Последнее представляет собой часть бюджетного регулирования и может рассматриваться как осуществляемая в рамках межбюджетных отношений деятельность органов государственной (муниципальной) власти по перераспределению финансовых ресурсов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации для достижения их сбалансированности и выравнивания бюджетной обеспеченности территорий.

3. Межбюджетные отношения рассматриваются в качестве средства стабилизации бюджетной системы государства, что выражается в совокупности следующих приёмов воздействия на бюджеты разных уровней и соответствующие отношения: поддержка публично-правовых образований предоставлением им дополнительных финансовых ресурсов, необходимых для финансового обеспечения возложенных на них задач и функций;

перераспределение бюджетных средств между бюджетами в оптимальных пропорциях для финансово-хозяйственного развития территорий. Это подтверждает вывод диссертанта об отнесении межбюджетных трансфертов к формам сбалансирования бюджетов публично-правовых образований в составе государства, расширяет понимание принципа сбалансированности в сравнении с действующим бюджетным законодательством.

4. На основании проведенного автором обобщения и анализа финансово-бюджетной практики муниципальных образований Иркутской области показано, что сложившаяся система межбюджетных отношений слабо ориентирована на юридико-организационное обеспечение финансовой самостоятельности местных бюджетов. Это выражается в следующих основных факторах: труднособираемый характер местных налогов, их пониженная доходность, обусловленность земельными и имущественными отношениями с участием муниципальных образований, что актуализирует необходимость финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов.

5. В диссертации сформулирован вывод о недооценке законодателем положений финансово-правовой теории о понятии и составе собственных доходов бюджета. Включение в этот состав доходов, полученных в виде безвозмездных поступлений, а именно дотаций и субсидий, искажает реальное положение дел с финансовой обеспеченностью муниципальных образований. Представляется целесообразным вернуться в законе к доктринальному пониманию собственных доходов бюджета, включив в их состав только налоговые и неналоговые доходы.

6. В рамках реализуемой концепции межбюджетных отношений, ориентированной на перераспределение доходов высокообеспеченных муниципальных образований, было бы предпочтительным изменить критерии взимания «отрицательного трансферта», так как в настоящее время этот механизм практически не работает (обозначенный тезис подтверждается данными по Иркутской области). Целесообразно вернуться к опыту

переходного периода (2006-2008 гг.) и возможности рассчитывать субсидии из местных бюджетов в бюджет субъекта Российской Федерации исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности с превышением установленного уровня в 1,3 раза.

7. Несовершенство применяемых методов выравнивания обусловлено тем, что согласно Бюджетному кодексу РФ (ст.ст. 137, 138) при оценке уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования учитываются только налоговые доходы. В результате у муниципальных образований, имеющих значительные неналоговые доходы (на примере Иркутской области - арендная плата за земли) имеет место низкая расчетная бюджетная обеспеченность, требующая выделения им большего чем другим объема дотаций. При этом Бюджетный кодекс РФ, оперируя спорным понятием «налоговый потенциал», не раскрывает его содержания для точного понимания и применения. Для объективного расчёта бюджетной обеспеченности муниципальных образований целесообразно пересмотреть установленный Бюджетным кодексом РФ порядок предоставления дотаций с целью учёта в нём показателя неналоговых доходов местных бюджетов.

8. В целях совершенствования механизма замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений (ст.ст. 137, 138 БК РФ) предлагается внести изменения в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в части замены дотаций дополнительными нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от других федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджет субъекта Российской Федерации.

**Практическая значимость** настоящего исследования заключается в том, что содержащиеся в нем выводы, рекомендации и предложения могут

быть использованы органами государственной и муниципальной власти в целях совершенствования бюджетного законодательства и практики его применения, разработки мер по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами. Кроме того, они могут найти применение в законотворческой деятельности при совершенствовании правовых механизмов защиты бюджетных прав и финансовых интересов муниципальных образований как участников межбюджетных отношений, а также в практике судебных органов при рассмотрении дел, связанных с межбюджетными отношениями.

Результаты исследования могут быть использованы в научной деятельности и в учебном процессе при преподавании курсов конституционного, финансового и муниципального права в учреждениях высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция», при подготовке лекций и учебных пособий, материалов для научных семинаров и конференций, а также на курсах повышения квалификации практических работников.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы, содержащиеся в исследовании, нашли отражение в материалах международных (г.Братск, 29-30 апреля 2008 г.) и всероссийских научно-практических конференций (г.Иркутск, 2007 г., г.Братск, 2009-2012 гг.). Отдельные положения диссертационного исследования были использованы при проведении регионального научно-методологического семинара «Современные парадигмы и инновационные подходы к управленческой практике деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации» (г.Братск, 11-13 ноября 2008г.).

По теме диссертации опубликована монография, восемь научных статей, две из которых в изданиях, рекомендованных Высшей Аттестационной Комиссией Министерства образования и науки Российской

Федерации. Материалы и результаты проведенного исследования используются в практике бюджетно-правовой работы министерства финансов Иркутской области, Ассоциации муниципальных образований Иркутской области, учебном процессе и научно-исследовательской работе филиала Иркутского государственного университета в г.Братске, а также внедрены в практику правовой и финансово-экономической деятельности администрации г.Братска.

В прикладном аспекте исследования влияния экономико-правовых проблем межбюджетных отношений на состояние местных бюджетов автор рецензировал проекты решений Думы г.Братска о бюджете города на 2007 и 2008 годы и отчет об исполнении бюджета г.Братска за 2009 год. Основные выводы докладывались на публичных слушаниях о проекте (исполнении) бюджета г.Братска.

**Структура диссертации** предопределена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновываются выбор и актуальность темы диссертационного исследования, степень её разработанности; определяются цель, задачи и методология исследования, его научная новизна и практическая значимость, характеризуются нормативная и эмпирическая основы, даётся информация о структуре исследования и его апробации, излагаются положения, выносимые на защиту.

**Первая глава** «Конституционно-правовые основы организации межбюджетных отношений в Российской Федерации» состоит из трёх параграфов.

В *первом параграфе* в контексте целей и задач реформирования системы общественных финансов рассматривается содержание, соотношение и взаимосвязь ключевых для исследуемой проблематики понятий: бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, бюджетное и межбюджетное регулирование.

По мнению диссертанта, бюджетный федерализм следует рассматривать в качестве основополагающего начала, т.е. принципа, определяющего организацию и характер взаимодействия федеративного государства с его составными частями (государственно-территориальными образованиями) в бюджетной сфере, их бюджетно-правовой статус.

В связи с этим анализируются два основных дискуссионных вопроса, касающихся участников такого рода отношений, и определения границ сферы действия этого принципа в бюджетной деятельности государства и муниципальных образований, исследуются различные взгляды на сущность бюджетного федерализма и его влияние на муниципальный уровень.

Изучая мнение авторитетных ученых в области финансового права относительно законодательной дефиниции межбюджетных отношений, автор отмечает её несовершенство и внутреннюю противоречивость, обращает внимание на непоследовательность законодателя в закреплении и дальнейшем использовании данного понятия в тексте Бюджетного кодекса РФ. Имеющаяся неопределённость в понимании правовой природы межбюджетных отношений обуславливает принципиальное различие в подходах к соотношению понятий «межбюджетные отношения», «бюджетное регулирование», «межбюджетное регулирование», создаёт трудности в адекватном их применении. В то же время законодательная трактовка не учитывает тот факт, что в настоящее время межбюджетные отношения формируются на основе законодательно установленного разграничения полномочий между уровнями публичной власти и в соответствии с концептуальными целями их реформирования направлены на

выравнивание бюджетной обеспеченности территорий. В связи с этим предлагается авторская трактовка данного понятия.

В рамках обозначенной выше проблемы исследуется сущность ещё одного ключевого понятия – «бюджетное регулирование». Отсутствие его законодательной формулировки и единого научного определения создаёт трудности в законотворческой и правоприменительной деятельности. Наиболее сложным представляется вопрос соотношения понятий «бюджетное регулирование» и «межбюджетные отношения». Спорность легальной дефиниции последнего порождает как широкий, так и узкий подход к пониманию сути данного вопроса.

Кроме того, имеет место отождествление понятий «бюджетное регулирование» и «межбюджетное регулирование», что, по мнению автора, не совсем верно. Первое из понятий видится более широким по содержанию, т.е. межбюджетное регулирование является частью бюджетного регулирования. В этой связи предлагается авторская интерпретация понятия «межбюджетное регулирование».

Во *втором параграфе* рассматриваются проблемы, связанные с конституционно-правовым закреплением основ организации межбюджетных отношений в Российской Федерации. Правовой анализ соответствующих положений Конституции РФ позволяет сделать вывод об установлении лишь общих начал их законодательного регулирования, что не способствует целостному представлению о характере таких отношений.

Проблема конституционно-правовой асимметрии субъектов Российской Федерации усугубляется несовершенством норм Основного закона в части разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и её субъектами. Этот недостаток рассматривается автором как основной в проблематике конституционного регулирования налоговых и бюджетных отношений, в связи с чем критике подвергается как сам способ компетенционного разграничения, закрепляющий формирование



полномочий субъектов РФ по остаточному принципу, так и установленные Конституцией РФ перечни предметов исключительного ведения Российской Федерации (ст.71) и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст.72).

Довольно краткий и предельно общий характер конституционных предписаний в сфере совместного ведения влечёт необходимость дальнейшей их конкретизации в рамках текущего законодательства. Это не делает сферу совместного ведения более понятной и прозрачной. Суть проблем, обусловленных несовершенством законодательного регулирования в компетенционной сфере, исследуется на примере из новейшей практики Конституционного Суда РФ.

Закрепляя негосударственный статус органов местного самоуправления, Конституция РФ оставляет открытым вопрос о характере их взаимоотношений с органами государственной власти в финансовой сфере, а также не определяет место муниципальных образований в системе налогово-бюджетных отношений федеративного государства.

Автор приходит к выводу о необходимости закрепления в Основном законе правовых основ (принципов) организации той части налоговых и бюджетных отношений, которые обусловлены федеративной природой государства и призваны разграничить компетенцию Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований в сфере финансов. Однако полагает, что в настоящее время вопрос о необходимости включения в текст Конституции соответствующей главы (раздела) представляется актуальным, но весьма проблематичным в силу ряда причин, которые им раскрываются. Кроме того, должны быть приняты во внимание выводы ученых государствоведов относительно необходимости и целесообразности расширения границ конституционного текста.

В *третьем параграфе* автор поэтапно характеризует концептуальные подходы к системному реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации, выделяя особенности каждого из этапов.

Главным достижением первого (1999-2001гг.) стало создание необходимой для регулирования межбюджетных отношений правовой базы, прежде всего принятие Бюджетного и Налогового кодексов.

Второй этап, осуществляемый в рамках Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации до 2005 года, тесно связан с другими направлениями реформирования российской государственности. Он стал основным этапом в развитии межбюджетных отношений и характеризуется глубокими структурными преобразованиями в организации публичных финансов. Именно на этом этапе сформирована качественно новая система межбюджетных отношений, основанная на законодательном разграничении расходных полномочий между органами власти всех уровней, призванная обеспечить всем гражданам равную доступность общественных услуг и социальных гарантий.

Реализация мероприятий третьего этапа проходила в условиях переходного периода реформирования местного самоуправления одновременно с распространением на региональный и местный уровень реформы бюджетного процесса и реструктуризации бюджетного сектора. Неоднозначность оценки его итогов связана с выявившейся недостаточностью финансовых ресурсов для реализации полномочий органов местного самоуправления и высокой трансфертной зависимостью местных бюджетов.

Особенности современного этапа развития межбюджетных отношений были predeterminedены влиянием финансово-экономического кризиса 2008-2009гг. и необходимостью адаптации бюджетов, прежде всего местных, к формированию в неблагоприятных экономических условиях. Они заключаются в корректировке действующих и выработке новых подходов к

организации межбюджетных отношений в условиях кризиса и в посткризисный период. Это позволило на данном этапе обеспечить устойчивость бюджетов всех уровней и переход от системного реформирования межбюджетных отношений в рамках среднесрочных программ к практике управления общественными финансами программно-целевыми методами на долгосрочной основе.

**Вторая глава** «Правовое регулирование межбюджетных отношений с участием муниципальных образований в субъектах Российской Федерации» состоит из трёх параграфов.

В **первом параграфе** на примере муниципальных образований Иркутской области рассматриваются организационно-правовые аспекты реформирования межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации в условиях преобразований российской государственности. Этот процесс автор подразделяет на три этапа, рассматривая реформирование межбюджетных отношений в преддверии муниципальной реформы (2001-2005 годы), в условиях переходного периода реформирования местного самоуправления (2006-2008 годы) и в посткризисный период на современном этапе (2009-2013 годы).

Необходимость достаточно подробного рассмотрения процесса формирования межбюджетных отношений в рамках переходного периода (2006-2008гг.) обусловлена целью показать взаимосвязь двух направлений реформирования и влияние экономического и территориального критериев муниципальной реформы, а также региональных особенностей на организацию межбюджетных отношений в конкретно взятом регионе – Иркутской области. Диссертант приходит к выводу, что во многом их неэффективность обусловлена переходом к двухуровневой системе местного самоуправления и его новой территориальной структуре, не учитывающей в рамках унифицированной типологии муниципальных образований финансовые возможности муниципалитетов, их обеспеченность

инфраструктурой, численность населения и другие важные факторы. На примере двух нетипичных районов (Ангарского и Шелеховского) показаны трудности в правовом регулировании межбюджетных отношений на уровне «муниципальный район – поселение» из-за несовершенства и незавершенности разграничения полномочий в рамках двухуровневой модели местного самоуправления.

Ещё одним серьёзным фактором, негативно влияющим на организацию межбюджетных отношений в регионе и выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, стало многократное увеличение количества муниципальных образований в результате реформы местного самоуправления. В такой ситуации наряду со значительной дифференциацией территорий и несовершенством методик выравнивания во многом усложняются задачи и процедуры межбюджетного регулирования. Представляется, что в целях совершенствования межбюджетных отношений в регионах было бы целесообразно пересмотреть соответствующие положения Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющие принципы экономической и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации. При этом видится необходимость исключить финансово-правовые нормы из вышеназванного закона, поскольку они не во всем соответствуют положениям Бюджетного кодекса РФ, а это затрудняет правоприменение.

Вместе с тем проделанный автором анализ современного состояния межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации свидетельствует об определенных положительных результатах в реформировании данной сферы. Наделение субъекта Российской Федерации широкими полномочиями в выборе соответствующей региональным особенностям модели межбюджетных отношений (но в соответствии с общими требованиями федерального законодательства) дает возможность

учитывать различные факторы, влияющие на формирование местных бюджетов. В условиях финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. такая модель межбюджетных отношений обеспечила устойчивость бюджетной системы Иркутской области и стабильность в её территориях, адаптацию местных бюджетов к новой экономической ситуации.

В то же время федеральным законодателем межбюджетные отношения в регионах изначально ориентированы на превалирующую роль трансфертного механизма в процессе межбюджетного регулирования. Этим, при явной недостаточности закрепленных за местным уровнем налоговых источников, обусловлена высокая трансфертозависимость местных бюджетов, особенно первого уровня. Введение процедур финансового выравнивания приводит к перераспределению средств от достаточных муниципалитетов к дотационным, что у одних отнимает стимулы к наращиванию собственной доходной базы и порождает иждивенческие настроения у других.

Во *втором параграфе* на примере муниципальных образований Иркутской области рассматриваются правовые аспекты формирования налоговой базы местных бюджетов и влияние на этот процесс результатов реформирования межбюджетных отношений и муниципальной реформы.

Автор констатирует, что законодательное закрепление на постоянной основе в качестве местных налогов земельного налога и налога на имущество физических лиц в настоящее время не обеспечивает в полной мере решение проблемы наполняемости местных бюджетов и не способствует укреплению финансовой самостоятельности муниципальных образований. Доходная часть муниципальных бюджетов формируется главным образом за счет поступлений от федеральных и региональных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по устанавливаемым Бюджетным кодексом РФ и законами субъектов Российской Федерации нормативам. При этом очевидна определённая

зависимость величины налоговой составляющей в местных бюджетах от внешних факторов, т.е. бюджетной и налоговой политики Российской Федерации и регионов, сложившейся системы межбюджетных отношений.

Недостаточность поступлений по местным налогам актуализирует задачи межбюджетного регулирования через нормативы отчислений. В связи с этим рассматриваются особенности межбюджетного регулирования в законодательных условиях переходного периода и на современном этапе реформирования межбюджетных отношений, раскрываются трудности данного процесса, учитывая значительную дифференциацию территорий Иркутской области по уровню социально-экономического развития и распределению налоговой базы. Автором сформулировано предложение по совершенствованию бюджетного законодательства в части регулирования полномочий субъектов Российской Федерации по установлению нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

В завершение резюмируется, что передача муниципалитетам финансовых ресурсов в виде налоговых доходов, а не в виде финансовой помощи будет способствовать активизации деятельности органов местного самоуправления по наращиванию налогового потенциала территории. В связи с этим делается вывод о целесообразности закрепления за бюджетами муниципальных районов, городских округов поступлений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

В *третьем параграфе* на примере муниципальных образований Иркутской области исследуется правовое регулирование межбюджетных трансфертов и их роль в финансовом обеспечении местных бюджетов.

Трансфертному методу отводится решающая роль в обеспечении сбалансированности местных бюджетов. При этом региональные власти определяют пропорции распределения средств межбюджетного регулирования. В Иркутской области как в целом по Российской Федерации, наблюдается тенденция увеличения объемов финансовой помощи за счет

обусловленных форм межбюджетных трансфертов, что отражает определенную степень зависимости муниципалитетов от устанавливаемых региональными властями подходов к распределению финансовых ресурсов и усиление роли субъектов РФ в софинансировании расходных обязательств муниципальных образований.

По мнению автора, сложившаяся ситуация во многом предопределена наличием пробелов в действующем законодательстве в части определения объемов фондов финансовой поддержки муниципальных образований, а также несовершенством применяемого метода выравнивания бюджетной обеспеченности, не способствующего возникновению у муниципальных образований стимулов к развитию собственной налоговой базы. Объективные причины дифференциации муниципальных образований в Иркутской области, возможность финансовой поддержки поселений как с регионального, так и с районного уровня, необходимость учета множества факторов в расчетах показателей, используемых при определении размера дотации, несовершенство подходов к применению отдельных критериев и имеющая место нестабильность законодательства делают процесс распределения дотаций недостаточно прозрачным, требующим частых корректировок.

Возможность применения региональными властями в рамках межбюджетного регулирования иных механизмов финансовой поддержки муниципальных образований позволяет нивелировать отмеченные недостатки и влиять на проводимую органами местного самоуправления бюджетную политику. Вместе с тем, анализируя сложившуюся за последние годы региональную практику межбюджетного регулирования как в целом по Российской Федерации, так и в Иркутской области, можно сделать вывод о необходимости совершенствования в этой части отдельных положений Бюджетного кодекса РФ. В связи с этим предлагается внести корректировки в механизмы взимания «отрицательного трансферта» и замены дотаций на

выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений, порядок определения уровня дотационности местных бюджетов.

В *третьей главе* автор рассматривает вопросы защиты прав и интересов муниципальных образований по делам, возникающим из межбюджетных отношений.

В *первом параграфе* анализируется позиция арбитражных судов по такой категории дел до и после внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ и в законодательство, которыми обеспечивались разграничение расходных обязательств между уровнями публичной власти и порядок их финансирования, т.е. после 1 января 2005 года.

Внесение изменений предопределило появление в судебно-арбитражной практике иных подходов к разрешению споров о возмещении убытков и затрат, связанных с реализацией установленных федеральными законами льгот и компенсаций. Суды стали принимать во внимание критерий «достаточности» выделенных местным бюджетам средств для возмещения расходов, обусловленных исполнением федеральных законов. Большую роль в формировании единообразной практики по такой категории дел сыграло Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Вместе с тем, анализируя новейшую судебно-арбитражную практику, автор констатирует, что и в настоящее время споры, связанные с возмещением организациям платы, не полученной от льготных категорий потребителей, остаются сложной категорией дел. Это напрямую связано с несовершенством и пробелами действующего законодательства, недостатками сложившейся системы разграничения полномочий между уровнями власти. В связи с этим представляется актуальным провести работу по обобщению и анализу судебно-арбитражной практики по такой категории



дел с целью выявления проблемных вопросов, требующих уточнения в законодательном порядке и путём судебного толкования.

Во *втором параграфе* в процессе анализа и обобщения практики судов общей юрисдикции, выявляются несколько проблем, касающихся механизма защиты бюджетных прав муниципальных образований. Одна из них напрямую связана с различием в подходах к пониманию того, являются ли дела, вытекающие из межбюджетных отношений, «экономическими спорами», а, следовательно, подлежат ли они рассмотрению судами общей юрисдикции или арбитражными судами. В настоящее время, ввиду отсутствия легального толкования понятий «экономический спор», «иная экономическая деятельность», их смысл и содержание правоприменителями трактуется по-разному. Это приводит к тому, что дела, вытекающие из межбюджетных отношений, могут рассматриваться как арбитражными судами, так и судами общей юрисдикции. Тем самым, по мнению диссертанта, нарушается гарантированное Конституцией РФ право местного самоуправления на судебную защиту. Вместе с тем представляется, что указанная проблема утрачивает свою актуальность в связи с преобразованием системы высших судов в результате объединения (слияния) Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ.

В *заключении* подводятся общие итоги проведенного исследования, формулируются выводы и предложения автора, направленные на совершенствование законодательства в части регулирования межбюджетных отношений.

**По теме диссертации опубликованы следующие научные работы:**

1. Шмакова С.А. Государственно-правовые проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации (на примере муниципальных

- образований Иркутской области): монография / С.А. Шмакова. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2012. – 213 с.
2. Шмакова С.А. Влияние реформы межбюджетных отношений на формирование налогового потенциала местных бюджетов (на примере муниципальных образований Иркутской области) / С.А. Шмакова // Сибирский юридический вестник. – 2011. - № 2. – С. 55-63.
  3. Шмакова С.А. К вопросу о понятии и методах бюджетного регулирования / С.А. Шмакова // Сибирский юридический вестник. – 2008. - № 2. – С. 62-67.
  4. Шмакова С.А. Правовые аспекты формирования бюджета города Братска на 2008 год / С.А. Шмакова // Сибирский юридический вестник. – 2008. - № 1. – С. 35-38.
  5. Шмакова С.А. Некоторые теоретико-правовые аспекты понятия бюджетного федерализма / С.А. Шмакова // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 8. - С. 17-22.
  6. Шмакова С.А. О некоторых организационно-правовых проблемах формирования доходной части бюджета городского округа (на примере муниципального образования г. Братска) / С.А. Шмакова // Сибирский юридический вестник. – 2007. - № 1. – С. 35-39.
  7. Шмакова С.А. Конституционные принципы регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации / С.А. Шмакова // Сибирский юридический вестник. – 2006. - № 2. – С. 55-60.
  8. Шмакова С.А. Теоретические основы бюджетного федерализма / С.А. Шмакова // Сибирский юридический вестник. – 2005. - № 3. – С. 32-38.
  9. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения: определение и сущность / С.А. Шмакова // Сибирский юридический вестник. – 2005. - № 2. – С. 29-31.