

На правах рукописи

Булатов Юлай Илдарович

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИНЦИПА ФИНАНСОВОЙ
САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск 2010

Диссертация выполнена на кафедре государственного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Башкирский государственный университет».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Еникеев Зуфар Иргалиевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Выдрин Игорь Вячеславович

кандидат юридических наук
Грязев Александр Александрович

Ведущая организация: **Саратовский** **государственный**
университет

Защита диссертации состоится 19 июня 2010 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «14» мая 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



О. В. Гречкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Для реализации принципа самостоятельности местного самоуправления необходимо обеспечить финансовую самостоятельность муниципальных образований. Органам местного самоуправления должно хватать собственных средств на решение вопросов местного значения. Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления предполагает, что государство на законодательном уровне должно обеспечить муниципальные образования необходимыми источниками собственных доходов, достаточными для финансирования органами местного самоуправления своих расходных обязательств. Если муниципальным образованиям не хватает собственных средств на решение вопросов местного значения, они вынуждены покрывать расходы за счет финансовой помощи от государства. Таким образом, муниципальные образования становятся дотационными, то есть теряют свою финансовую самостоятельность. Финансово зависимым от него органам местного самоуправления государство может диктовать свою политическую волю. В таком случае местное самоуправление перестает быть самостоятельным, и этим искажается его сущность и правовая природа.

На данный момент проблема заключается в том, что почти все муниципальные образования (99%) являются дотационными, а среди муниципальных районов уже не осталось ни одного донора. Статья 55 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает более 9 видов доходов местных бюджетов, но от многих из них муниципальные образования либо получают очень мало средств, либо совсем ничего. Современное законодательство изобилует пробелами и недостатками, которые не только не позволяют органам местного самоуправления повысить их доходы, но и увеличивают их расходы.

Российское законодательство о местном самоуправлении не соответствует принципам Европейской Хартии местного самоуправления. Гарантии правового обеспечения принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления в нем до сих пор не закреплены, что открывает для государственных органов широкие возможности для сокращения доходов муниципальных образований без предоставления компенсации. Это говорит о том, что принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации в настоящее время не соблюдается, у него нет надлежащего правового обеспечения.

В настоящее время тяжелое финансовое положение муниципальных образований (усугубленное к тому же мировым финансовым кризисом) привело не только к постоянным затруднениям органов местного самоуправления с решением вопросов местного значения. Возникла угроза огосударствления местного самоуправления, поскольку без финансовой самостоятельности муниципальных образований невозможно обеспечить его самостоятельность. В российском обществе падает и без того невысокий авторитет органов местного самоуправления. Это существенно снижает значение местного самоуправления как одного из институтов гражданского общества. Пока муниципальные образования не станут финансово самостоятельными, местное самоуправление в России не будет играть значительной роли в политической системе общества. Вышеизложенное обусловило выбор темы и актуальность диссертационного исследования.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие между органами местного самоуправления и органами государственной власти в процессе реализации норм законодательства, устанавливающего экономические основы местного самоуправления.

Предметом диссертационного исследования являются нормы международного и российского законодательства, устанавливающие

экономические основы местного самоуправления и определяющие источники доходов местных бюджетов.

Степень научной разработанности темы исследования.

Теоретическая база принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления пока разработана недостаточно глубоко. Мало внимания уделяется его теоретическому содержанию, отсутствует определение его понятия. Между тем исследование теоретических основ данного принципа поможет не только выявить главные причины отсутствия надлежащего правового обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований, но и найти пути решения этой проблемы.

Что касается правового обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления, то эта тема в настоящее время привлекает внимание очень многих ученых, ей посвящено большое количество научных работ. Однако предлагаемые пути решения данной проблемы нуждаются в систематизации и в критическом анализе.

При определении понятия и содержания принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления и его места в системе принципов местного самоуправления в данной работе были использованы труды таких ученых, как С.А. Авакьян, В.В. Бойцова, Л.В. Бойцова, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, А.Н. Дементьев, А.А. Джагарян, З.И. Еникеев, С.Д. Князев, О.Е. Кутафин, Н.Л. Пешин, А.А. Сергеев, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, Е.С. Шугрина, В.Ф. Яковлев и др.

Большой вклад в изучение данной проблемы также внесли Е.М. Бухвальд, С.Д. Валентей, О.А. Дементьева, Д.Ю. Завьялов, Н.Г. Иванова, С.А. Карчевская, С.П. Кузнецов, О.С. Кириллова, С.Д. Князев, С.Е. Ларина, М.И. Либоракина, Н.Н. Литягин, Н.Г. Отрубянников, Л.И. Пронина, Т.В. Сумская, Л.Е. Тишкина, А.Н. Швецов, В.А. Щепачев и др.

Цель и задачи исследования. Цель настоящей работы заключается в разработке теоретических основ принципа финансовой самостоятельности

местного самоуправления и предложений по внесению изменений в законодательство о местном самоуправлении, призванных обеспечить соблюдение принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Для достижения указанной цели диссертантом были поставлены и решены следующие задачи:

- определение понятия принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- раскрытие содержания принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- определение места принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления в системе принципов местного самоуправления;
- анализ норм Европейской Хартии местного самоуправления и Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- сравнение норм Европейской Хартии местного самоуправления с нормами российского законодательства, устанавливающего экономические основы местного самоуправления;
- выявление в российском законодательстве о местном самоуправлении пробелов и недостатков, затрудняющих обеспечение соблюдения принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления и разработка предложений по их устранению.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы познания. Особенно важное значение для данного исследования имели такие методы, как дедукция, анализ, синтез, сравнение и другие, поскольку исследование начинается с рассмотрения теоретических основ принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления и заканчивается анализом конкретных правовых норм.

Из специальных методов познания в исследовании применялись исторический метод, статистический (например, данные Министерства

финансов Российской Федерации о доходах и расходах местных бюджетов, опубликованные на официальном сайте).

Из специальных юридических методов автором использовались формально-юридический (при анализе правовых норм) и сравнительного правового анализа (при сравнении норм российского законодательства о местном самоуправлении с Европейской Хартией местного самоуправления).

Теоретическую основу исследования составили монографические работы учёных-юристов в сфере конституционного права, муниципального права и иных юридических наук, публикации в ведущих научных журналах, учебные издания по рассматриваемой проблематике.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили нормативные правовые акты конституционного, муниципального и иных отраслей законодательства России, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации. С целью глубокого изучения данной темы, рассмотрения ее с различных позиций и точек зрения, в данном диссертационном исследовании использовались публикации и выступления должностных лиц федеральных органов государственной власти (Государственной Думы Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации), Всероссийского Совета местного самоуправления, а также глав муниципальных образований.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно является первым диссертационным исследованием, посвященным теоретическим проблемам принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Впервые дано определение понятия принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления и раскрыто его содержание. Проводится сравнительно-правовое исследование норм Европейской Хартии местного самоуправления и российского законодательства, устанавливающего экономические основы местного самоуправления. Выявлены главные причины, из-за которых принцип финансовой

самостоятельности местного самоуправления в настоящее время практически не соблюдается, и предложены конкретные решения данной проблемы.

На основе анализа различных аспектов финансовой самостоятельности местного самоуправления сформулированы рекомендации и предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения, в которых отражена научная новизна исследования:

1. Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления – это принцип, обеспечивающий самостоятельность и реальную способность органов местного самоуправления решать вопросы местного значения путем обеспечения муниципальных образований необходимыми и достаточными источниками собственных доходов в законодательстве. Данный принцип является внутриотраслевым принципом муниципального права и одним из главных условий обеспечения принципа самостоятельности местного самоуправления.

2. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления включает в себя:

а) *достаточность собственных доходов муниципальных образований.* Государство должно предусмотреть в законодательстве для бюджетов муниципальных образований источники собственных доходов, достаточные для финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления;

б) *соразмерность собственных доходов муниципальных образований полномочиям органов местного самоуправления.* Государство не имеет права расширять перечень вопросов местного значения без установления в законодательстве дополнительных источников собственных доходов для местных бюджетов. Такое право для органов местного самоуправления предусмотрено статьей 133 Конституции Российской Федерации;

в) *эффективность использования муниципального имущества.* Государство должно создать благоприятные законодательные условия для

успешного распоряжения органами местного самоуправления муниципальной собственностью и извлечению из нее прибыли;

г) *объективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований*. Государство должно создать эффективную и объективную систему выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, чтобы не допускать между ними значительного финансового неравенства.

3. Основные положения принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления необходимо предусмотреть в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законодательное закрепление этого принципа повысит его значение, подчеркнет его общеобязательность. Для этого необходимо дополнить статью 49 ФЗ-131:

– частью 3 и изложить ее в следующей редакции: «Органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными доходами для решения вопросов местного значения»;

– частью 4 и изложить ее в следующей редакции: «Собственные доходы местных бюджетов должны быть соразмерны полномочиям органов местного самоуправления».

4. На основе анализа действующего законодательства обоснован вывод о том, что безвозмездные перечисления на самом деле не являются собственными доходами местных бюджетов. В этой связи предлагается исключить пункт 5 из части 1 статьи 55 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. В целях реализации пункта 2 ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления и статьи 133 Конституции РФ предлагается предусмотреть в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» увеличение источников собственных доходов местных

бюджетов при расширении перечня вопросов местного значения с учетом мнения органов местного самоуправления. Пункт 1 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует дополнить абзацем 2 следующего содержания: «Перечень вопросов местного значения изменяется с учетом мнения органов местного самоуправления. Расширение перечня вопросов местного значения возможно только при обязательном соразмерном увеличении источников собственных доходов местных бюджетов».

6. В целях повышения эффективности использования муниципального имущества предлагается закрытый перечень муниципального имущества, предусмотренный статьей 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сделать открытым. Для этого необходимо внести в статью 50 ФЗ-131 следующие изменения:

- дополнить часть 2 пунктом 23 и изложить его в следующей редакции: «иное имущество, необходимое для решения вопросов местного значения органов местного самоуправления поселений»;

- дополнить часть 3 пунктом 24 и изложить его в следующей редакции «иное имущество, необходимое для решения вопросов местного значения органов местного самоуправления муниципальных районов».

7. Для повышения объективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований предлагается отменить часть 5 статьи 60, часть 4 статьи 61 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 142.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающих отрицательный трансферт.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Предложенные автором определение принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления и его содержание могут стать

базой для дальнейших исследований теоретических проблем принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Сформулированные в работе предложения по устранению выявленных пробелов и недостатков законодательства об экономических основах местного самоуправления могут быть использованы для дальнейшего совершенствования российского законодательства о местном самоуправлении.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и заключения данного исследования были использованы для реализации законодательной инициативы Государственного Собрания-Курултая Республики Башкортостан по внесению изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также использованы на международной научно-практической конференции в БашГУ 24 апреля 2007 года, V международной научно-практической конференции молодых исследователей в ЮУрГУ 6-7 мая 2009 г., конференции студентов, аспирантов и молодых ученых, посвященной 15-летию Конституции РФ в Уфе 12 декабря 2008 года, семинаре молодых ученых в Уфе 27 июня 2008 года, II Всероссийской научно-практической конференции с международным участием в г. Челябинске 11 декабря 2009 г., III Всероссийской научной конференции «Актуальные проблемы законодательства и права» в г. Махачкала 14-15 октября 2009 г. и др.

Структура диссертации обусловлена логикой, целью и задачами исследования. Диссертация включает в себя введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и библиографический список.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, определяются степень разработанности проблемы, объект, предмет, цели и задачи исследования; описываются методологические основы диссертации; раскрывается научная новизна исследования и положения, выносимые на защиту; характеризуется теоретическое и практическое значение работы; приводятся данные об апробации полученных результатов.

Глава первая «Понятие и содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления» посвящена определению понятия принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления, его места в системе принципов местного самоуправления и раскрытию его содержания.

В первом параграфе «Понятие принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления и его место в системе принципов местного самоуправления» дается определение принципа самостоятельности местного самоуправления, определяется его место в системе принципов местного самоуправления.

В первую очередь, автор рассматривает понятие «правовой принцип» и делается обоснованное заключение о необходимости прямого закрепления правовых принципов в законодательстве.

С целью определения места принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления в системе принципов местного самоуправления, рассматриваются различные мнения ученых о том, что относится к общим принципам местного самоуправления. Автор обоснованно приходит к мнению, что принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления является внутриотраслевым принципом и одной из главных составляющих принципа самостоятельности местного самоуправления. Обращается внимание на то, что данный принцип в российском

законодательстве напрямую не закреплён. Даже среди ученых у него нет единого названия.

С точки зрения диссертанта, суть принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления заключается в том, что доходы муниципальных образований должны превышать либо быть равными их расходам. Это означает, что на государство возлагается обязанность обеспечить муниципальные образования источниками доходов, достаточными для покрытия расходов местных бюджетов. Однако указывается на то, что реализация принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления имеет очень ограниченные возможности. Согласно общепризнанным стандартам, о финансовой самостоятельности местного самоуправления можно говорить, если доходы местных бюджетов на 75% формируются за счет собственных доходов. Так обеспечивается реальная способность органов местного самоуправления успешно исполнять возложенные на них полномочия.

На основе анализа изученного материала сформулировано авторское определение принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления как принципа, обеспечивающего самостоятельность и реальную способность органов местного самоуправления решать вопросы местного значения путем обеспечения муниципальных образований необходимыми и достаточными источниками собственных доходов в законодательстве.

Второй параграф «Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления» посвящен раскрытию содержания принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Автор обосновывает необходимость раскрытия содержания принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления для его дальнейшего закрепления в законодательстве. Рассматриваются различные

точки зрения ученых на содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления раскрывается автором через анализ установленных законодательством видов источников доходов местных бюджетов. Результаты этого исследования привели к выводу, что в законодательстве произошло искажение смысла понятия «собственных доходов местных бюджетов». Ярким примером является то, что безвозмездные перечисления включены в часть 1 статьи 55 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», определяющей состав собственных доходов местных бюджетов. Это противоречит трактовке понятия «собственных доходов местных бюджетов» международной практикой местного самоуправления. Отсюда следует вывод, что безвозмездные перечисления необходимо исключить из части 1 статьи 55 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Результаты исследования видов доходов местных бюджетов позволили сделать вывод, что в содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления входит:

- достаточность собственных доходов муниципальных образований (с преобладанием доходов от местных налогов);
- соразмерность собственных доходов муниципальных образований полномочиям органов местного самоуправления;
- эффективность использования муниципального имущества;
- объективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Автор обосновывает, что принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления необходимо отличать от принципа самостоятельности бюджетов. Суть принципа самостоятельности бюджетов

заключается в свободном распоряжении органов местного самоуправления средствами местных бюджетов. Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления означает, что органы местного самоуправления имеют право обладать собственными и достаточными источниками доходов, которые для них устанавливает государство. Право распоряжения органами местного самоуправления по своему усмотрению доходами местных бюджетов смыслом данного принципа не охватывается. Оба принципа взаимно дополняют друг друга, но не идентичны.

Автор считает, что принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления необходимо напрямую предусмотреть в российском законодательстве. Для этого нужно его основные положения включить в статью 49 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Во второй главе «Правовые гарантии принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления в российском законодательстве» рассматривается и анализируется российское законодательство о местном самоуправлении, делается вывод о том, обеспечивает ли оно принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления и соответствует ли Европейской Хартии местного самоуправления. В каждом параграфе даются рекомендации по правовому обеспечению принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления.

В первом параграфе «Достаточность собственных доходов муниципальных образований» проводится сравнительно-правовой анализ норм российского законодательства и пункта 1 статьи 9 Европейской Хартии местного самоуправления, в котором установлено, что органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами.

Диссертант дает краткий обзор изменений законодательства о налоговых доходах муниципальных образований с 90-х гг. прошлого века и

до наших дней. Автор отмечает, что с 1998 года законодатель стал проводить политику централизации налоговых доходов. Это привело к тому, что в настоящее время 99% муниципальных образований являются дотационными, собственных средств на исполнение своих полномочий им не хватает. Таким образом, одно из главных условий обеспечения принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления не выполняется.

Диссертант обоснованно приходит к выводу, что для существующей системы финансирования местного самоуправления характерно:

1) дотационность местных бюджетов. Большая часть их доходов приходится на безвозмездные перечисления, а не на налоговые доходы. Такой важный источник собственных доходов муниципальных образований, как налоги, существенно урезан законодательством;

2) формирование налоговых доходов муниципальных образований, в большей части, за счет регулирующих налогов, а не местных. Местные бюджеты теперь фактически формируются субъектами Федерации, которые устанавливают объемы финансовой помощи муниципальным образованиям, нормативы отчислений от регулирующих налогов. Таким образом, местные бюджеты все больше представляют из себя смету доходов и расходов;

3) отсутствие стимулирования органов местного самоуправления к финансово-экономическому развитию своих территорий, поскольку они оказались незаинтересованными в развитии бизнеса;

4) сильная экономическая дифференциация муниципальных образований.

Автором анализируются различные точки зрения ученых и практиков по увеличению налоговых доходов муниципальных образований. При этом обосновывается вывод о том, что данная проблема взаимосвязана с проблемой финансового обеспечения бюджетов субъектов Российской Федерации. При увеличении налоговых доходов муниципальных образований следует учитывать их сильную экономическую дифференциацию, неравномерность распределения налогового потенциала.

Обосновано мнение, что в настоящее время назрела острая необходимость децентрализации налоговых доходов, перераспределении их в пользу бюджетов субъектов Федераций и местных бюджетов. В целях стимулирования органов местного самоуправления к развитию бизнеса, в статьях 61-61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации следует предусмотреть отчисления от налога на прибыль по нормативу 5% и добавленную стоимость по нормативу 5%.

Во втором параграфе «Соразмерность собственных доходов муниципальных образований полномочиям органов местного самоуправления» проводится сравнительно-правовой анализ норм российского законодательства и пункта 2 статьи 9 Европейской Хартии местного самоуправления, который устанавливает, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны их полномочиям, а также статьи 133 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления имеют право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Автор аргументировано приходит к выводу, что финансовые возможности органов местного самоуправления в настоящее время совершенно не соответствуют их полномочиям, данное условие обеспечения принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления не соблюдается. Статья 133 Конституции РФ не получила дальнейшего развития в законодательстве. В последнее время законодатель беспрепятственно расширяет перечень вопросов местного значения, увеличивая тем самым расходы местных бюджетов без всякой компенсации.

В целях приведения законодательства в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации предлагается в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотреть учет мнения органов местного самоуправления при

расширении списка вопросов местного значения с обязательным увеличением источников собственных доходов местных бюджетов.

Автор подробно исследует проблему низких сборов местных налогов. Для того чтобы местные налоги приносили органам местного самоуправления солидный доход, должны быть надлежащим образом юридически оформлены объекты налогообложения, организовано администрирование налогов, нужна развитая система муниципальной статистики. Помочь органам местного самоуправления в решении этих проблем призвано государство.

Диссертантом выявлены следующие причины низких сборов местных налогов:

- отсутствие в законодательстве четкой схемы взаимодействия органов местного самоуправления с налоговыми органами;
- отсутствие у органов местного самоуправления прав администрирования местных налогов на территориях, на которых отсутствуют налоговые органы;
- незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю;
- отсутствие закона о принятии выморочного наследства;
- отсутствие компенсации органам местного самоуправления за установление органами государственной власти льгот по местным налогам;
- недостатки проведенной в 2006 году кадастровой оценки земли;
- отсутствие в законодательстве срока регистрации права собственности на объект недвижимого имущества.

На основании проведенного исследования автором делается вывод о необходимости оказания помощи муниципальным образованиям в учете, инвентаризации, оформлении технической документации на земельные участки и иное муниципальное имущество с помощью субсидий.

В третьем параграфе «Неналоговые доходы муниципальных образований и эффективность использования муниципальной

собственности» рассматриваются проблемы, с которыми органы местного самоуправления сталкиваются при извлечении доходов от использования муниципальной собственности.

Автор замечает, что для успешного извлечения доходов от использования муниципального имущества органы местного самоуправления должны вести:

- инвентаризацию муниципального имущества;
- учет использования муниципального имущества;
- оценку муниципального имущества.

Это требует больших материальных затрат, которыми органы местного самоуправления не располагают, что является одной из причин невысоких неналоговых доходов местных бюджетов.

Диссертантом поднимается вопрос о принадлежности средств местных бюджетов к муниципальной собственности. Мнения ученых по данной проблеме различны. Неоднозначное толкование положений ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации является для органов государственной власти поводом для ограничения финансовой самостоятельности местного самоуправления. Неясность в данный вопрос вносит также статья 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает, что счета бюджетов открываются исключительно Федеральным казначейством в Центральном Банке Российской Федерации. Автор считает, что тем самым ограничивается финансовая самостоятельность местных бюджетов.

В ходе изучения различных мнений ученых о перечне муниципального имущества, закрепленного статьей 50 Федерального закона 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», аргументируется вывод о том, что данный перечень необходимо сделать открытым. Важным аргументом в пользу этой точки зрения является то, что процесс перепрофилирования муниципального имущества законодательством не урегулирован. Из-за этого органы государственной

власти стали заставлять органы местного самоуправления переводить в муниципальную собственность заведомо убыточное имущество, а ценное муниципальное имущество – передавать государству.

В четвертом параграфе «Объективность выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований» анализируется четвертое условие обеспечения принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления - объективность существующей системы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Диссертант указывает на то, что институт выравнивания бюджетного обеспечения муниципальных образований уже сам по себе далек от совершенства. Из существующих трех методик расчета бюджетной обеспеченности ни одну нельзя назвать идеальной. Отмечается, что проблема объективного определения бюджетной обеспеченности муниципальных образований напрямую связана с отсутствием муниципальной статистики. Кроме того, нынешняя система выравнивания не стимулирует органы местного самоуправления к увеличению доходов местных бюджетов.

Рассматривается закрепленный в пункте 5 ст. 60 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отрицательный трансферт. Автор на основе рассмотрения полярных мнений других исследователей аргументировано доказывает, что отрицательный трансферт лишает экономически сильных муниципальных образований к наращиванию своей налоговой базы, и обоснованно предлагает отменить данный институт.

На основе проведенного исследования автор выделяет три главных недостатка бюджетного выравнивания:

- 1) необъективность. Реальные потребности местных бюджетов не учитываются;
- 2) наличие института отрицательного трансферта, который лишает даже экономически сильные муниципальные образования мотивации к увеличению доходов;

3) неориентированность на стимулирование муниципальных образований к увеличению своих собственных доходов, порождение у них иждивенческих настроений.

Указывается также на две существующие в настоящее время негативные тенденции:

1) увеличение доли целевых трансфертов (субсидий) в доходах местных бюджетов;

2) ограничение самостоятельности распоряжения органами местного самоуправления дотациями.

Диссертант считает, что система расчета бюджетной обеспеченности муниципальных образований в настоящее время нуждается в усовершенствовании. В ее основу должен быть положен принцип мотивации и реальной оценки потребностей местных бюджетов. Однако законодатель одновременно с совершенствованием правового регулирования выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований должен стремиться к тому, чтобы значение этого института постепенно падало, а налоговых доходов - возросло.

В **заключении** подведены основные итоги проведенного исследования, обобщены его важнейшие результаты, а также сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертации:

1. Булатов Ю.И. Правовые проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований // Правовое государство: теория и практика. 2009. № 1 (15). С. 70-76. – 0,5 п.л.

2. Булатов Ю.И. Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2010. Вып. 21. № 5 (181). С. 88-92. – 0,5 п.л.

Другие статьи, тезисы докладов и выступлений на научных конференциях:

3. Булатов Ю.И. Объективность официальных данных о финансовом положении муниципальных образований в Российской Федерации // Демографическое развитие России: проблемы и перспективы: Материалы межрегиональной школы-семинара молодых ученых (Уфа, 27 июня 2008 г.) / отв. ред. Р.М. Валиахметов. Уфа: Гилем, 2008. С. 251-255. – 0,4 п.л.

4. Булатов Ю.И. Понятие принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления // Актуальные вопросы и развития юридической науки и практики в современных условиях: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию ГОУ ВПО «Башкирский государственный университет» и 60-летию высшего юридического образования в Республике Башкортостан. Уфа: РИО БашГУ, 2009. Ч. 5. С. 46-50. – 0,4 п.л.

5. Булатов Ю.И. Правовое обеспечение самостоятельности местного самоуправления // Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства: Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (Челябинск, 11 декабря 2009 г.) / отв. ред. С.А. Захарова. Челябинск: ГОУ ВПО УралГУФК, 2009. С. 16-18. – 0,3 п.л.

6. Булатов Ю.И. Правовые проблемы финансового обеспечения муниципальных образований // Становление местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Башкортостан: опыт, проблемы и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции (Уфа, 24 апреля 2007 г.). Уфа: РИЦ БашГУ, 2007. С. 209-212. – 0,3 п.л.

7. Булатов Ю.И. Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в Европейской хартии местного самоуправления и в российском законодательстве // Актуальные проблемы законодательства и права: Материалы III Всероссийской научной конференции студентов и аспирантов. Махачкала: Радуга-1, 2009. С. 126-130. – 0,3 п.л.

8. Булатов Ю.И. Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в российском законодательстве // Актуальные проблемы развития современного общества в исследованиях молодых ученых. Уфа: Печатный дом «Мыслитель», 2010. Вып. 4. С. 6-29. – 1,1 п.л.

9. Булатов Ю.И. Собственные доходы муниципальных образований // Конституция и социально-экономическое развитие государства: Материалы заочной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Уфа: БИСТ (филиал) АТиСО, 2009. Ч. 1. С. 14-24. – 0,6 п.л.

10. Булатов Ю.И. Соразмерность финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям // Современные проблемы юридической науки: Материалы V Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Южно-Уральский государственный

университет, 6-7 мая 2009 г.). Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2009. Ч. II. С. 20-22. – 0,3 п.л.

11. Булатов Ю.И., Шайхуллин, М.С. Проблемы правового регулирования финансовой самостоятельности муниципальных органов в современной России // Конституция и социально-экономическое развитие государства: Материалы заочной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Уфа: БИСТ (филиал) АТиСО, 2009. Ч. 1. С. 24-44. – 1,5 п.л.