

*На правах рукописи*

**Тепляков Дмитрий Олегович**

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА  
В МУНИЦИПАЛЬНОМ БЮДЖЕТНОМ  
ПРОЦЕССЕ (МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЕ  
ИССЛЕДОВАНИЕ)**

**Специальность 12.00.02 — конституционное право;  
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата юридических наук**

**Тюмень — 2011**

Диссертация выполнена и рекомендована к защите на кафедре конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор  
**Матейкович Максим Станиславович**

Научный консультант: доктор юридических наук, доцент  
**Емельянов Александр Сергеевич**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
**Костюков Александр Николаевич**

кандидат юридических наук,  
**Межецкий Андрей Николаевич**

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет»

Защита состоится 25 марта 2011 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » февраля 2011

*Ученый секретарь диссертационного совета,  
доктор юридических наук,  
профессор*

 В.Д. Плесовских

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было введено понятие городского округа и определены вопросы местного значения городского округа. По данным Росстата России на 1 января 2010 года в Российской Федерации насчитывалось 512 городских округов. С момента принятия вышеуказанного Федерального закона к установленным вопросам местного значения городского округа было добавлено более десяти новых вопросов местного значения, некоторые вопросы были исключены, некоторые уточнены. Реформа местного самоуправления в сфере упорядочения полномочий муниципальных образований привела к выявлению ряда проблем, одна из которых — это несоответствие полномочий органов местного самоуправления их финансовым возможностям. Нечеткость определения компетенции органов государственной власти в постсоветский период, систематическое отсутствие денежных средств у органов власти всех уровней в 1990-е гг. привели к накоплению проблем, которые вынуждена решать действующая муниципальная власть. С проблемами, требующими наибольших финансовых вложений, столкнулись именно городские округа. Это изношенность дорог, объектов жилищно-коммунального хозяйства, жилого фонда, неразвитость социальной инфраструктуры, нехватка социального жилья и пр. В связи с этим у органов самоуправления городских округов возникла необходимость поиска дополнительных ресурсов, причем не только путем повышения доходной части бюджета за счет межбюджетных отношений, но и путем повышения эффективности расходов, в том числе в рамках совершенствования бюджетного процесса. Повышение эффективности публичных расходов актуализировалось с наступлением мирового финансового кризиса, который потребовал от органов государственной власти и органов местного самоуправления грамотной и слаженной работы с целью повышения качества жизни граждан.

Острый характер носят и другие проблемы реализации конституционного принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления, а именно снижение самостоятельности органов местного самоуправления в части расходования средств местного бюджета

из-за дотационности последнего; недостаточность финансовых ресурсов для реализации вопросов местного значения муниципальных образований; недостаточность собственных источников доходов муниципалитетов, в том числе налоговых, для формирования бюджета, обеспечивающего выполнение расходных обязательств на местном уровне; проблема выбора эффективного и справедливого механизма финансового выравнивания муниципальных образований; проблема обеспечения права муниципалитетов на доступ к рынку ссудного капитала.

Особую актуальность теме настоящего исследования придает тот факт, что Президентом Российской Федерации 13 апреля 2010 г. утверждена «Национальная стратегия противодействия коррупции», основными направлениями которой в том числе являются повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и совершенствование системы финансового учета и отчетности. Совершенствование системы органов, участвующих в осуществлении бюджетного процесса, конкретизация полномочий этих органов в рамках бюджетного процесса может стать одним из путей предотвращения коррупции в органах муниципальной власти.

Перечисленные выше проблемы обусловили актуальность настоящего исследования.

**Степень научной разработанности темы.** В диссертационной работе рассматривается компетенция органов местного самоуправления городского округа в бюджетной сфере в структуре правового статуса городского округа.

Вопросы правового статуса муниципальных образований имеют высокую степень научной разработанности. Отдельные элементы правового статуса муниципального образования рассматриваются в работах различных ученых. Вопросы компетенции, предметов ведения, гарантий разработаны как на уровне общей теории, так и в отношении муниципальных образований такими учеными, как И.В. Выдрин, Н.Н. Жадобина, Д.Г. Жаромских, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, В.Д. Плесовских, А.С. Саломаткин, В.Е. Севрюгин, М.Ю. Тихомиров, В.И. Фадеев, Г.Н. Чеботарев и др. Отдельно следует сказать о таком элементе правового статуса, как ответственность муниципального образования. Вопросы ответственности в системе местного самоуправления освещены Г.Н. Чеботаревым, финансовая

ответственность публично-правовых образований рассматривалась в докторской диссертации А.С. Емельянова, вопросам ретроспективной ответственности органов местного самоуправления посвящены исследования Е.С. Шугриной, С.Г. Гурковой. Непосредственно бюджетно-правовому статусу муниципальных образований посвящена монография Н.Н. Жадобиной «Бюджетно-правовой статус муниципального образования и проблемы реализации бюджетных полномочий органов местного самоуправления».

Вопросы бюджетного процесса также являются предметом многих научных трудов и учебных пособий; в данной научной сфере необходимо упомянуть таких авторов, как М.В. Карасева, Ю.А. Крохина, А.Н. Козырин, В.А. Парыгина, А.А. Тедеев, А.А. Ялбулганов. На выводы представленного диссертационного исследования оказали влияние научные воззрения А.Г. Пауля. Непосредственно бюджетному процессу в муниципальном образовании посвящена совместная работа Ю.В. Арбатской, Н.В. Васильевой, М.М. Винокуровой.

Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере бюджетного процесса обсуждается на страницах научных журналов. Контрольные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в бюджетной сфере стали предметом ряда монографий.

Однако следует констатировать, что в юридической литературе отсутствуют специальные исследования, посвященные полномочиям органов местного самоуправления городского округа в бюджетной сфере.

**Объектом исследования** явились общественные отношения, связанные с реализацией органами местного самоуправления городского округа полномочий в сфере муниципального бюджетного процесса.

**Предмет исследования** — понятие и система полномочий органов местного самоуправления городского округа в сфере муниципального бюджетного процесса, место бюджетных полномочий в структуре правового статуса городского округа, федеральные, региональные и муниципальные правовые нормы, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления и муниципальный бюджетный процесс, юридическая доктрина, правоприменительная практика.

**Цель исследования:** выделить и обобщить особенности бюджетных полномочий органов местного самоуправления городских округов и рассмотреть механизм их реализации.

**Задачи исследования:**

1. Рассмотреть содержание конституционного принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления.

2. Обосновать авторское определение понятия бюджетного процесса, выделить особенности муниципального бюджетного процесса городских округов.

3. Рассмотреть бюджетный процесс городского округа как форму реализации бюджетных полномочий городского округа.

4. Рассмотреть правовые основы доходов и расходов бюджетов городских округов, а также механизм реализации принципа соответствия полномочий финансовым ресурсам.

5. Определить структуру и содержание правового статуса городского округа.

6. Рассмотреть систему полномочий органов местного самоуправления городского округа на стадиях осуществления бюджетного процесса, разработать классификацию данных полномочий.

7. Рассмотреть особенности закрепления и реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления городского округа в сфере бюджетного процесса.

8. Выявить степень унификации и разнообразия муниципально-правового регулирования полномочий органов местного самоуправления городского округа в сфере бюджетного процесса, выработать практические рекомендации по правовому регулированию для городских округов.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**

Теоретическую основу исследования составили труды С.А. Авакьяна, А.П. Алехина, В.Г. Афанасьева, Г.В. Барабашева, Д.Н. Бахраха, Н.С. Бондаря, В.Д. Волкова, Н.Н. Жадобиной, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.Н. Кокотова, А.Н. Костюкова, М.В. Мархгейма, В.И. Майорова, М.С. Матейковича, Р.С. Павловского, О.Г. Румянцевы, Ю.Н. Старилова, А.П. Сунцова, М.Ю. Тихомирова, Л.В. Тихомировой, А. Файоля, Г.Н. Чеботарева, Н.Н. Черногора, К.Ф. Шеремета, Е.С. Шугриной и др.

Теоретическую основу исследования в сфере бюджетного процесса составили труды А.Л. Апеля, Д.Н. Бобрышева, О.В. Врублев-

ской, А.М. Година, Е.Ю. Грачевой, Г.С. Гуревича, С.Г. Гурковой, А.З. Дадашева, Ю.В. Друговой, А.С. Емельянова, А.И. Землина, М.В. Карасевой, А.М. Ковалевой, А.Н. Козырина, Д.Л. Комягина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Н.С. Максимовой, И.Д. Мацкуляка, Л.В. Мелиховой, С.И. Мельникова, В.А. Парыгиной, А.Г. Пауля, В.Д. Плесовских, И.В. Подпориной, А.В. Румянцевой, А.Д. Селюкова, А.А. Тедеева, Х.Й. Фольмута, Н.И. Химичевой, Д.Г. Черника, С.О. Шохина, А.А. Ялбулганова и др.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частные методы получения юридических знаний. Диалектический метод использован для выявления закономерностей и прогнозирования развития правового регулирования в сфере бюджетных полномочий городских округов, что обусловлено возможностями диалектического метода. Исторический метод использован для выявления генезиса правовой мысли и правового регулирования на различных этапах исторического развития. Сравнительно-правовым способом раскрыты особенности правового регулирования бюджетных полномочий в различных городских округах. Методы анализа и обобщения применены совместно со сравнительно-правовым методом при выделении отдельных бюджетных полномочий городских округов, а также обобщения всей картины в данной сфере. В работе использованы также и другие методы научного исследования.

При проведении диссертационного исследования изучены и проанализированы нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований — преимущественно городских округов, а в отдельных случаях — муниципальных районов и поселений, регулирующие общественные отношения в сфере реализации конституционных прав муниципальных образований на самостоятельное решение населением вопросов местного значения и самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета.

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования были внедрены в деятельность органов местного самоуправления г. Тюмени в рамках деятельности Координационного совета по реализации программы реформирования муниципальных финансов города Тюмени, в состав которого вошел автор настоящего диссертационного исследования. Диссертант участвовал в разработке отдельных нормативно-правовых актов г. Тюмени в сфере регулирования

полномочий органов местного самоуправления. Основные выводы и положения диссертационного исследования излагались на научных конференциях:

1. Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации в г. Омске, 15-16 ноября 2006 г.

2. Государственно-политическое развитие России: уроки и перспективы. Реформирование регионального избирательного законодательства в г. Сургуте, 29 ноября 2006 г.

3. Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы в г. Тюмени, 21-22 октября 2008 г.

4. Глобализация: мифы и реальность в г. Тюмени 24 ноября 2010 г.

5. Правовые аспекты обеспечения конституционных гарантий местного самоуправления в Российской Федерации в г. Тюмени 26 ноября 2010 г.

По теме диссертационного исследования имеется 6 статей.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что автором предложены новые теоретические и прикладные идеи, направленные на решение актуальной научной проблемы реализации положения Конституции Российской Федерации о самостоятельном формировании, утверждении и исполнении органами местного самоуправления (прежде всего городских округов) местного бюджета. В работе предложены:

— авторское толкование конституционного принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления;

— сформулированы авторские определения понятий «доходы бюджета», «расходы бюджета», «показатель бюджета»;

— конкретизирована структура правового статуса публично-правового образования;

— авторская дефиниция «правовой статус городского округа», его структура и место в структуре бюджетных полномочий органов местного самоуправления городского округа;

— обосновано наличие самостоятельной ответственности городского округа, отличной от ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;

— уточнено определение понятия «бюджетный процесс», определены основания выделения стадии бюджетного процесса, дано определение понятия «бюджетный процесс муниципального образования»;

— дана классификация полномочий органов местного самоуправления на стадиях осуществления бюджетного муниципального процесса, выделены и описаны особенности осуществления полномочий в сфере осуществления бюджетного процесса органами местного самоуправления городских округов на основе анализа практики более 30 муниципальных образований в различных субъектах Российской Федерации;

— определено соотношение муниципально-правового и финансово-правового регулирования полномочий органов местного самоуправления городского округа в сфере муниципального бюджетного процесса, в рамках данного вопроса определено место публичных слушаний на стадиях бюджетного процесса;

— выделены тенденции в развитии муниципально-правового регулирования бюджетных отношений в городских округах.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что данная работа содержит комплекс предложений по изменению и уточнению правовых норм Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. По отдельным вопросам обобщена практика правового регулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что позволит использовать в дальнейшей деятельности органов местного самоуправления позитивный опыт. Результаты, полученные в настоящем исследовании, могут быть использованы в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также в высших учебных заведениях для преподавания соответствующих дисциплин.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Полномочия органов местного самоуправления городского округа в сфере бюджетного процесса обеспечиваются балансом следующих конституционных принципов:

1) принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления, включающий конституционное право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы;

2) принцип высшей ценности прав человека и гражданина;

3) принцип единства экономического пространства Российской Федерации. В этой связи федеральное законодательство может ограничивать финансовую самостоятельность муниципальных образова-

ний только в той мере, в какой это необходимо для защиты прав и законных интересов личности, сохранения единства экономического пространства страны.

2. Условия и основания ограничения финансовой самостоятельности муниципальных образований могут быть формализованы следующим образом:

1) принцип финансовой самостоятельности муниципальных образований установлен Конституцией Российской Федерацией, конкретизируются, в том числе в сторону ограничения, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации;

2) исключается установление условий и оснований ограничения финансовой самостоятельности муниципальных образований иными, кроме вышеперечисленных, нормативными актами;

3) ограничение финансовой самостоятельности может носить как материальный (фактическое уменьшение доходов или увеличение расходов), так и процессуальный (ограничение процессуальных прав участников бюджетного процесса) характер.

3. Структура правового статуса городского округа представляет собой совокупность следующих элементов: территориальные основы; компетенция как совокупность предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления; гарантии реализации компетенции; юридическая ответственность.

4. Компетенция городского округа выступает системообразующим звеном его правового статуса, поскольку иные элементы правового статуса непосредственно связаны с компетенцией. Так, территория представляет собой пространственные пределы распространения компетенции городского округа, гарантии реализации компетенции нацелены на обеспечение ее осуществления, ответственность представляется средством защиты компетенции.

5. Компетенция городского округа включает в себя: а) предметы ведения, включающие вопросы местного значения и иные вопросы, по которым городской округ вправе принимать решения при наличии собственных бюджетных средств; б) полномочия (собственные и переданные государственные). Бюджетная компетенция городского округа рассматривается с точки зрения его структурной составляющей и может быть дифференцирована следующим образом:

— по вопросам местного значения городской округ вправе и обязан осуществлять полномочия, выполнять соответствующие расходные обязательства;

— по иным вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, городской округ не обязан, но вправе осуществлять полномочия и принимать на себя расходные обязательства;

— при осуществлении собственных полномочий городской округ самостоятельно формирует, утверждает и исполняет бюджет, утверждает отчет о его исполнении;

— при осуществлении переданных государственных полномочий городской округ использует переданные на осуществление указанных полномочий субвенции на строго определенные цели и обязан предоставить соответствующий отчет; средства, переданные на осуществление государственных полномочий, отражаются в бюджете городского округа отдельно.

6. Особенности полномочий городского округа в сфере муниципального бюджетного процесса обусловлены особенностями правового статуса городского округа в целом:

— как у единого муниципального образования у городского округа отсутствует такое полномочие по выравниванию бюджетной обеспеченности, которое имеется у муниципального района в отношении входящих в него поселений;

— отсутствие у городского округа полномочия по установлению нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, т.к. данное полномочие предполагает нижестоящие уровни бюджетов, которые отсутствуют у городского округа;

— городской округ как городское муниципальное образование обладает развитыми коммуникационными системами, в том числе развитой коммунальной инфраструктурой, большим количеством объектов жилищного фонда. Это влечет определенные специфические особенности в управлении городским округом, в том числе: наличие полномочий по капитальному ремонту жилищного фонда за счет Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, установление надбавки к тарифам на коммунальные услуги, платы за подключение к коммунальным системам для финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса.

7. Formой реализации бюджетных полномочий городского округа является муниципальный бюджетный процесс, который представляет собой урегулированную нормами права и обусловленную государственным и бюджетным устройством деятельность совокупности органов местного самоуправления по составлению, утверждению, исполнению местного бюджета и по контролю за его исполнением.

8. Основанием выделения стадии бюджетного процесса служат задачи, решаемые на данной стадии. Стадия бюджетного процесса — это структурное подразделение бюджетного процесса, характеризующееся особым кругом процессуальных и управленческих задач.

9. Особенностью муниципального бюджетного процесса является непосредственное участие населения в отдельных его стадиях. Население как самостоятельный субъект бюджетного процесса участвует в обсуждении проекта бюджета и отчета о его исполнении в форме публичных слушаний.

Публичные слушания по проекту местного бюджета в истинном их значении относятся к стадии утверждения бюджета и должны назначаться органом, в компетенцию которого входит утверждение местного бюджета — представительным органом муниципального образования. Попытки упростить данную процедуру путем передачи полномочия назначения публичных слушаний по проекту бюджета главе муниципального образования как единоличному органу противоречат сущности публичных слушаний и бюджетного процесса.

10. Полномочия городского округа в сфере муниципального бюджетного процесса включают полномочия по регулированию бюджетного процесса и полномочия по осуществлению бюджетного процесса. Регулятивные полномочия характеризуются тем, что в результате их осуществления органами местного самоуправления создаются муниципально-правовые нормы, регулирующие бюджетный процесс муниципального образования. Регулятивные полномочия не обладают признаком цикличности в отличие от полномочий по осуществлению бюджетного процесса, которые осуществляются последовательно по стадиям в течение каждого бюджетного цикла. Регулятивные полномочия предшествуют полномочиям по осуществлению бюджетного процесса, поскольку создают рамки, в которых осуществляется муниципальный бюджетный процесс.

**Структура работы.** Работа состоит из двух глав, восьми параграфов, введения, заключения и списка использованных источников и литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы, отражается степень её научной разработанности, определяются цели и задачи, научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Муниципальный бюджетный процесс как форма реализации полномочий органов местного самоуправления городского округа в сфере бюджетных отношений»** включает в себя четыре параграфа.

Первый параграф **«Конституционный принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления»**. Автор раскрывает конституционное содержание финансовой самостоятельности местного самоуправления, которая предполагает самостоятельное формирование финансовых основ: органы местного самоуправления формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации).

Автор выделяет связь принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления с конституционным принципом обеспечения экономического единства и государственной целостности. Данные принципы в определенной мере конкурируют друг с другом, что заставляет законодателя обеспечивать их баланс.

Отмечается тесная взаимосвязь конституционных, международных и отраслевых принципов. Исходя из этого, автор проводит сравнительный анализ положений Европейской хартии местного самоуправления, конституционного и отраслевого регулирования, а также рассматривает, в какой мере международные принципы в сфере финансовых основ местного самоуправления нашли отражение в российском законодательстве. Так, в отечественном муниципальном праве не используется такая формулировка Европейской хартии местного самоуправления как «свободное распоряжение финансовыми средствами». Вместо неё утвердился термин «самостоя-

тельное расходование средств бюджета». Общеввропейский *принцип соразмерности и достаточности* финансовых средств для осуществления функций местного самоуправления внутри страны утвердился как *принцип соответствия* полномочий финансовым ресурсам, переданных конкретному уровню власти для осуществления данных полномочий.

Формальное закрепление международных стандартов в национальном законодательстве само по себе является существенным прогрессом в обеспечении финансовой самостоятельности местного самоуправления, однако на практике реализация приведённых принципов сталкивается с серьёзными трудностями.

Второй параграф **«Правовой статус городского округа»** посвящен рассмотрению понятия и структуры правового статуса городского округа.

Автор разделяет позицию о том, что правовой статус субъекта права включает четыре элемента — права, обязанности, гарантии и ответственность, при этом у государственных и муниципальных органов, должностных лиц права и обязанности существуют в единстве и выступают в форме компетенции (предметов ведения и полномочий).

Муниципальное образование — это особый субъект публичного права наряду с субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией. В отношении указанных субъектов Конституционный Суд Российской Федерации применяет термин «публичные образования». Поскольку т.н. публичные образования осуществляют свою деятельность на определенной территории, автор приходит к выводу, что структура правового статуса публичных образований включает также территориальную основу.

Таким образом, автором предложена следующая структура правового статуса территориального публичного образования: а) территориальные основы, б) компетенция (предметы ведения и властные полномочия), в) гарантии реализации компетенции, г) ответственность.

Следуя системному подходу, который был применен Ю.А. Тихомировым к теории компетенции, автор разграничивает правовой статус муниципального образования, как территориальной организации и правовой статус органа муниципального образования и указывает на то, что правовой статус *органа муниципального образования*

есть продолжение правового статуса *муниципального образования* в части компетенции, в части гарантий деятельности, в части ответственности. При этом следует учитывать, что компетенция, гарантии деятельности и ответственность отдельного органа местного самоуправления будут выступать как часть целого, т.е. как часть правового статуса муниципального образования.

Проводится анализ правового статуса городского округа в сфере бюджетных отношений по каждому из указанных выше элементов структуры правового статуса территориального публичного образования.

Компетенция городского округа включает, во-первых, предметы ведения, во-вторых, вопросы, по которым городской округ вправе принимать решения при наличии собственных бюджетных средств, в-третьих, собственные полномочия, в-четвертых, переданные государственные полномочия. Бюджетная компетенция городского округа напрямую зависит от указанной структуры.

Большое внимание в параграфе уделено такому элементу правового статуса городских округов как ответственность, в том числе ответственность в сфере бюджетных отношений.

Констатируется, что регулятивные муниципально-правовые нормы в сфере местного бюджета подпадают под охрану охранительных муниципально-правовых норм и муниципально-правовых санкций. Вид юридической ответственности определяется отраслевой принадлежностью санкции, установленной за соответствующий вид правонарушения.

Городской округ является субъектом конституционно-правовой, финансовой и гражданско-правовой ответственности. Должностные лица городского округа несут конституционно-правовую, муниципально-правовую ответственность, а также могут выступать субъектами административной, уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной и материальной ответственности.

Третий параграф **«Понятие и сущность муниципального бюджетного процесса»** посвящен рассмотрению муниципального бюджетного процесса в системе бюджетного процесса Российской Федерации. В диссертации дается анализ определения понятия «бюджетный процесс», рассматривается влияние на бюджетный процесс его субъектов, стадий, бюджетной системы в целом.

Выявлена особенность муниципального бюджетного процесса, связанная с непосредственным участием населения в обсуждении проекта бюджета и отчета о его исполнении на публичных слушаниях.

В работе указывается на несовпадение наименования стадий бюджетного процесса в Конституции России, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с одной стороны, и в Бюджетном кодексе Российской Федерации — с другой.

Автором проанализировано законодательство о бюджетном процессе и бюджетном устройстве около шестидесяти субъектов Российской Федерации в части определения понятия «бюджетный процесс». Данные определения являются противоречивыми. Это связано с неточностью дефиниции, закрепленной в Бюджетном кодексе. Диссертантом дается собственное определение, сформулированное следующим образом: бюджетный процесс — это регламентированная нормами права деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению *соответствующих* проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению *соответствующих* бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

Муниципальный бюджетный процесс может рассматриваться как форма реализации полномочий городского округа в сфере бюджетных отношений, имеющая последовательные стадии. Характерными особенностями бюджетного процесса городских округов являются следующие: 1) сосредоточение в городских округах большей части доходов местных бюджетов Российской Федерации; 2) высокая активность жителей городских округов в бюджетном процессе в силу большой плотности населения; 3) наличие в структуре бюджетов городских округов значительной доли расходов на ремонт и содержание объектов жилищно-коммунального хозяйства.

Четвертый параграф **«Правовая основа доходов и расходов бюджета городского округа. Соотношение доходов и расходных обязательств городского округа»** начинается с исследования соотношения норм Федерального закона от 6 октября 2003 г.

№ 131-ФЗ «Об общих принципах ...» и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Так, определение доходов, данное в абз. 5 ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, отождествляет доходы и денежные средства. Это не вполне справедливо, поскольку доходы необходимо рассматривать не как деньги (денежные средства), а как поступления денежных средств. При такой трактовке термин «доходы» включает в себя, во-первых, процесс поступления средств в бюджет, а, во-вторых, результат поступления средств в бюджет. Доходы по своей сути — это процесс и результат мобилизации денежных средств. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах ...» (ст. 55) термины «доходы» и термин «поступления» используются как синонимы, что соответствует выводу о природе доходов.

Учитывая изложенное, диссертант предлагает внести изменения в абз. 6 ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации и определить понятие «доходы бюджета» как *поступления денежных средств* в бюджет.

Аналогичное изменение предлагается внести и в абз. 7 ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, определив понятие «расходы бюджета» как *направление денежных средств* на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

В работе выявлены особенности доходов городского округа (в отличие от муниципального района и поселений, где происходит передача налоговых доходов муниципального района в бюджет поселения), касающиеся видов налогов, налоговых ставок, порядка зачисления налоговых доходов.

В контексте проводимого исследования в качестве основного выделяется принцип соответствия доходов бюджета расходным обязательствам, возложенным на данный бюджет, а также принцип соответствия компетенции публичной власти тем доходам, которые аккумулируются на данном уровне.

Выделив исторические этапы разграничения расходных обязательств как наиболее масштабного направления реформы межбюджетных отношений, автор констатирует, что органы местного самоуправления в настоящее время не могут в полном объеме исполнять все полномочия по решению вопросов местного значения. В первую

очередь нужно определить объем финансовых ресурсов, необходимый для реализации всех расходных обязательств.

В условиях завершения переходного периода реформы местного самоуправления необходимо создать стабильную доходную базу местных бюджетов путем увеличения единых нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, включая налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами.

Диссертант также указывает на необходимость дальнейшего совершенствования бюджетного процесса путем повышения результативности расходов, указывает основные направления такого совершенствования.

Вторая глава **«Особенности закрепления и реализации отдельных полномочий органов местного самоуправления городского округа в муниципальном бюджетном процессе»** состоит из четырех параграфов.

Первый параграф **«Разграничение полномочий представительного и исполнительно-распорядительного органов местного самоуправления городского округа на стадиях муниципального бюджетного процесса»** является систематизирующим и рассматривает весь комплекс полномочий городского округа на стадиях бюджетного процесса, при этом автор уделяет внимание разграничению данных полномочий:

- во-первых, по стадиям бюджетного процесса;
- во-вторых, между представительным органом и исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления городского округа;
- в-третьих, по функции в бюджетном процессе.

Бюджетный кодекс наделяет органы местного самоуправления городского округа на каждой стадии бюджетного процесса, как регулятивными полномочиями, так и полномочиями по осуществлению бюджетного процесса.

Регулятивные полномочия органов местного самоуправления городского округа характеризуются тем, что в результате их осуществления создаются муниципально-правовые нормы дополняющие регулирование бюджетного процесса. Регулятивные полномочия не обладают признаком цикличности в отличие от полномочий по осуществлению бюджетного процесса, которые осуществляются последовательно по стадиям в течение каждого бюджетного цикла.

Регулятивные полномочия предшествуют полномочиям по осуществлению бюджетного процесса, поскольку создают рамки, в которых осуществляет муниципальный бюджетный процесс.

Полномочия органов местного самоуправления городского округа по осуществлению бюджетного процесса нацелены на составление проекта решения о бюджете, принятие решения о бюджете, его исполнение и утверждение отчета об исполнении бюджета, т.е. на осуществление стадий бюджетного процесса с конкретным документированным результатом.

При анализе полномочий органов местного самоуправления городского округа по стадиям бюджетного процесса автор отмечает, что в управленческом смысле стадия бюджетного процесса представляет собой этап взаимодействия управляющей системы (представительный орган и контрольный орган муниципального образования) и управляемой системы (местной администрации и её финансового органа).

Каждая стадия имеет свой документированный результат, на получение которого и нацелены все полномочия органов местного самоуправления городского округа на данной стадии. При этом отмечается, что данный документированный результат является либо результатом взаимодействия управляющей и управляемой системы, либо результатом принятия решения в рамках одной из систем без вмешательства второй.

Второй параграф данной главы **«Регулятивные полномочия представительного органа, связанные с формированием проекта бюджета городского округа»** посвящен рассмотрению полномочий по регулированию состава документов, подготавливаемых к проекту бюджета и показателей бюджета городского округа.

Результатом деятельности органов местного самоуправления на стадии составления проекта бюджета является проект решения о бюджете с документами и материалами. Перечень этих документов, установленный федеральным законодательством может быть расширен представительным органом муниципального образования.

В диссертации рассмотрена система нормативных актов, обеспечивающих муниципальный бюджетный процесс. Анализ выявил значительный объем документов, представляемых с проектом местного бюджета, которые не предусмотрены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в том числе: сводный финансовый баланс,

план развития муниципального сектора экономики, оценка потерь бюджета от предоставления налоговых льгот, адресная инвестиционная программа, перечень и описание целевых программ (от 21 до 30% муниципальных образований из числа проанализированных), программа приватизации муниципального имущества, перечень приостанавливаемых решений в связи с отсутствием средств на их реализацию, реестр расходных обязательств, проект муниципального заказа, проект бюджета жилищно-коммунального хозяйства, перечень муниципальных услуг (от 7 до 15% муниципальных образований из числа проанализированных), протокол бюджетных слушаний, перечень видов деятельности, имеющих приоритетное значение для социально-экономического развития территории (единичные муниципальные образования, что составило в процентном соотношении 3%).

Рассматривая полномочие по регулированию показателей бюджета городского округа, автор определяет понятие «показатель бюджета», который представляет собой количественную характеристику распределения денежных средств в бюджете в целом либо в какой-либо его части.

В работе рассмотрено развитие правового регулирования показателей местного бюджета на федеральном уровне и в отдельных городских округах.

В диссертации критикуется положение статьи 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которым в число показателей бюджета включены перечень главных администраторов доходов бюджета и перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета. Данные сведения не являются показателями бюджета.

Неточности формулировок или неточное отнесение какого-либо элемента бюджета к показателям бюджета размывают сущность и понимание показателя как количественной характеристики распределения денежных средств в бюджете, и влечет повторение указанной неточности в местных нормативных актах.

Несмотря на значительную унификацию бюджетного законодательства, городские округа сохраняют высокую степень самостоятельности по определению состава документов, необходимых для принятия местного бюджета и установления дополнительных показателей. Значительное разнообразие дополнительных элемен-

тов бюджетного процесса в городских округах свидетельствует об эффективности соответствующих норм законодательства о местном самоуправлении. В частности, в городских округах установлены следующие дополнительные группы показателей: объем бюджетных средств, направляемых на реализацию целевых программ; размер и структура муниципального долга; бюджетные средства, предоставляемые в качестве кредитов, субсидий, бюджетных инвестиций юридическим лицам; объем бюджетных ассигнований на адресную инвестиционную программу; резервный фонд местных администраций; объем бюджетных средств, направляемых на исполнение расходных обязательств; перечень приоритетных направлений расходов муниципального образования; нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц или от иных налогов; доходы, полученные муниципальными бюджетными учреждениями от оказания платных услуг, от безвозмездных поступлений и от иной приносящей доход деятельности; неналоговые доходы, введенные с очередного финансового года.

Таким образом, законодательство предоставляет достаточно самостоятельности городским округам, которой они на практике воспользовались. Тем самым необходимый баланс конституционных ценностей (финансовая самостоятельность муниципальных образований, с одной стороны, и единство экономического пространства — с другой) оказался обеспечен.

В третьем параграфе **«Полномочия органов местного самоуправления городского округа по назначению публичных слушаний по проекту местного бюджета»** дается научно-правовая оценка муниципальным правовым актам, регулирующим процедуру публичных слушаний по проекту местного бюджета, в том числе Уставам городских округов, 46 нормативным актам о бюджетном процессе и 18 о публичных слушаниях. Проведенный анализ позволил выделить четыре варианта назначения публичных слушаний по проекту местного бюджета городского округа в зависимости от структуры органов местного самоуправления: 1) глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию назначает публичные слушания по проекту бюджета городского округа самостоятельно, 2) глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, передает готовый проект бюджета в представительный орган для утверждения, и представительный ор-

ган назначает публичные слушания по проекту бюджета, 3) глава муниципального образования выбирается представительным органом из своего состава, и публичные слушания по проекту местного бюджета назначаются представительным органом городского округа, 4) публичные слушания по проекту местного бюджета назначаются главой муниципального образования, который не является главой местной администрации, при этом именно администрация обеспечивает составление проекта местного бюджета.

Автор приходит к заключению, что публичные слушания по проекту местного бюджета в истинном их значении относятся к стадии утверждения бюджета и должны назначаться органом, в полномочия которого входит утверждение местного бюджета, — представительным органом муниципального образования.

Попытки упростить данную процедуру путем передачи полномочия назначения публичных слушаний по проекту бюджета главе муниципального образования как единоличному органу противоречат сущности публичных слушаний и бюджетного процесса.

**В четвертом параграфе** рассматривается **«Влияние особенностей городского хозяйства на полномочия органов местного самоуправления городского округа в сфере муниципального бюджетного процесса»**. В диссертации указывается на отличия городского хозяйства от сельского, которые обусловлены экономическими, социальными, экологическими, градостроительными, историческими и иными процессами, протекающими в городах. Указанные особенности города влекут и определенные юридические особенности. В частности, наличие в городе развитых коммуникационных систем и значительных затрат по их содержанию и поддержанию нормального функционирования предполагают поиск и юридическое закрепление особых механизмов финансирования указанных коммуникационных систем городов. Из этого вытекает целый ряд полномочий органов местного самоуправления городских округов, в том числе и по принятию муниципальных правовых актов.

Вопросы местного значения в сфере жилищно-коммунального хозяйства распространяются и на городские округа, и на муниципальные районы, а также сельские поселения, однако расходы городских округов на нужды ЖКХ несопоставимо выше, что существенно отличает городские округа от других видов муниципальных

образований. Поэтому законодателю приходится устанавливать иные специфические формы финансирования, нежели указанные в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Одна из таких форм — субсидирование капитального ремонта многоквартирных жилых домов за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, созданного в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Вторая особенность — разработка и утверждение программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, инвестиционных программ организаций коммунального комплекса в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 30 декабря 2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Указанные формы ориентированы в большей степени на города, поскольку они обладают развитой коммунальной инфраструктурой и требуют комплексного подхода к решению проблем жилищно-коммунального хозяйства. В ходе исследования полномочий органов местного самоуправления городского округа, вытекающих из данных федеральных законов, диссертант приходит к выводу, что данные формы финансирования не достигают обозначенных результатов. В частности, выведение финансирования потребностей городских округов из сферы бюджетного законодательства в гражданское приводит к проблеме разграничения права собственности на объекты коммунальной инфраструктуры, создаваемые и реконструируемые по решению органов местного самоуправления за счет ресурсов городских округов.

Автор предлагает на законодательном уровне закрепить особый правовой режим денежных средств, полученных от надбавки к тарифу и платы за подключение к объектам коммунальной инфраструктуры и включить в состав доходов местного бюджета соответствующие статьи. Необходимо также увеличить отчисления в бюджеты городских округов от налога на доходы физических лиц, что позволит своевременно решать задачу капитального ремонта жилищного фонда.

**В заключении** резюмируются основные выводы диссертационного исследования. В частности, констатируются синхронные и противоречивые процессы выделения и установления особенностей

и одновременно — унификации правового регулирования полномочий органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований. Отмечается повышение качества муниципального нормотворчества в сфере муниципального бюджетного процесса.

## **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИСЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых  
журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный  
Президиумом ВАК, рекомендованных для публикаций  
научных результатов диссертаций:**

1. Тепляков Д.О. Понятие и сущность бюджетного процесса, муниципальный бюджетный процесс // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 23. — С. 30-33.

### **Публикации в иных изданиях:**

2. Тепляков Д.О., Теплякова О.А. Стадия бюджетного процесса // Вестник Тюменского государственного университета: Право. — 2008. — № 2. — С. 66-71.

3. Тепляков Д.О. Бюджетно-правовой статус городского округа / Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: Материалы V научно-практической конференции, Омск, 15-16 ноября 2006 г. — Омск: Типография «СТИВЕС». — 2006. — С. 280-288.

4. Тепляков Д.О. Правовое положение городского округа / Государственно-политическое развитие России: уроки и перспективы. Реформирование регионального избирательного законодательства: Материалы региональной научно-практической конференции. Сургут, 29 ноября 2006 г. — Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. — 2007. — С. 64-66.

5. Тепляков Д.О. Реализация принципа разделения властей при осуществлении бюджетного процесса органами местного самоуправления / Разделение властей в современной России: проблемы и

перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 21-22 октября 2008 г. / Под ред. доктора юрид. наук, профессора М.С. Матейковича. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет. — 2008. — С. 224-229.

6. Тепляков Д.О. Влияние особенностей города как территориального социо-пространственного образования на бюджетные полномочия органов местного самоуправления городского округа / Глобализация: мифы и реальность: Материалы международной научно-практической конференции. Тюмень, 24 ноября 2010 г. — Тюмень: Издательство Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права. — 2010. — С. 213-219.

Подписано в печать 14.02.2011. Тираж 100 экз.  
Объем 1,0 уч. изд. л. Формат 60x84/16. Заказ 155.

---

Издательство Тюменского государственного университета  
625000, г. Тюмень, ул. Семакова, 10  
Тел./факс (3452) 46-27-32  
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru