

МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Деева Дарина Евгеньевна

студент-магистрант кафедры конституционного права и теории права

Юридического института Иркутского государственного университета

ФГБОУ ВО «ИГУ», г. Иркутск

Аннотация. Местное самоуправление – это обязательный компонент демократического государственного строя. Оно осуществляется самим народом через свободно выбранные им представительные органы. Играя достаточно важную роль в формировании гражданского общества, местное самоуправление требует государственной поддержки, а также обеспечения надлежащих условий для его развития, что и предусматривает право муниципальных образований на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами. Формирование устойчивой материально-финансовой базы местного самоуправления, его правового обеспечения – это одна из основных задач, которую необходимо решить для дальнейшего успешного развития местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, местный бюджет, муниципальная собственность, муниципальные финансы.

Принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах соответствующих полномочий закреплён в Конституции Российской Федерации и подкрепляется принципом обособленности местного самоуправления, как следствие того, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данный принцип предполагает в первую очередь финансовую независимость органов местного самоуправления и правом распоряжаться имеющимися в их владении материально-финансовыми ресурсами. Гарантируя местное самоуправление, Российская Федерация принимает на себя обязательства по обеспечению необходимых материальных и правовых условий для развития муниципальных территорий.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. 1 ст. 132) органам местного самоуправления предоставляется право самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать и исполнять местный бюджет, а также устанавливать местные налоги и сборы [1]. Стоит отметить, что в первую очередь в ст. 132 Конституции РФ указывается именно управление муниципальной собственностью, что указывает на конституционное признание не только самих полномочий органов местного самоуправления в

данной сфере, но и на главнейшую роль муниципальной собственности для становления и реализации местного самоуправления. Наличие объектов муниципальной собственности является одним из обязательных условий самого существования муниципального образования, что и закреплено в ч.1 ст. 1 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (ныне утративший силу) [3].

Также как и муниципальная собственность, местный бюджет является важнейшей частью экономической основы местного самоуправления и обязательным условием самого существования муниципального образования. В соответствии с ч.1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. При этом, с учетом положения ч. 2 ст. 132, в местном бюджете предусматриваются средства на исполнение расходных обязательств, возникающих в связи с осуществлением полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций и других бюджетов бюджетной системы РФ для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления [1].

Самостоятельность органов местного самоуправления при установлении местных налогов и сборов заключается в том, что на органы местного самоуправления возложено не только введение, но и организация взимания местных налогов и сборов. Данные платежи зачисляются непосредственно в местные бюджеты в качестве закрепленных доходов и используются самостоятельно органами местного самоуправления, что контролируется муниципальной властью.

Сам же термин «финансово-экономические основы местного самоуправления» был сформулирован в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В законе указано, что экономическую основу местного самоуправления составляют местные финансы, муниципальная и иная собственность, необходимая для удовлетворения потребностей населения муниципального образования, а также имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления [3].

Глава 5 в данном законе называется «Финансово-экономическая основа местного самоуправления» и посвящена таким аспектам, как муниципальная собственность, местный бюджет, доходы и расходы местных бюджетов, местные налоги и сборы, муниципальные внебюджетные фонды, внешнеэкономическая деятельность, а также права и обязанности органов местного самоуправления в данной сфере жизнедеятельности муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», разработанный в соответствии с Конституцией РФ, устанавливает общие правовые, территориальные, организационные, а также экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации [4].

Если в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ используется термин «финансово-экономическая основа местного самоуправления», то в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ присутствует только формулировка «экономическая основа местного самоуправления». Здесь также разъясняется, что экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований (ст. 49). Необходимо отметить, что в данном определении появился такой новый элемент, как имущественные права муниципальных образований.

В главе 8 закона под названием «Экономическая основа местного самоуправления» рассматриваются такие элементы, как муниципальное имущество, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом, местные бюджеты, расходы местных бюджетов, закупки для обеспечения муниципальных нужд, доходы местных бюджетов, средства самообложения граждан, муниципальные заимствования, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления своих полномочий.

Исходя из вышесказанного, возникает вопрос о сопоставлении терминов «экономическая», «материальная» и «финансовая основа» местного самоуправления. В научной литературе многие авторы по-разному трактуют и используют эти определения: одни исследователи указывают в своих работах термин «материально-финансовая основа», другие – «финансово-экономическая», а третьи вообще по отдельности рассматривают три этих понятия.

В юридической литературе нет единого понятия материально-финансовой основы местного самоуправления. Так, Постовой Н.В. отдельно рассматривает понятия экономической и финансовой основы местного самоуправления. В его понимании экономическая основа местного самоуправления является одним из первостепенных элементов местного самоуправления, тесно связана с численностью населения и территориальной основой местного самоуправления. Понятие экономической основы местного самоуправления следует, на его взгляд, определять через совокупность общественных отношений, складывающихся в местном самоуправлении. Из этого следует, что экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность регулируемых нормами права отношений, складывающихся в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, и органов местного самоуправления по формированию, управлению, владению, пользованию и

распоряжению муниципальной собственностью, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного значения [5].

Финансовую основу Постовой Н.В. определяет как неотъемлемую часть экономической основы, они взаимосвязаны и близки по своему составу и определению, но поставить знак равенства между ними нельзя. Автор выделяет понятие финансовой основы как самостоятельный институт муниципального права, нацеленный на регулирование формирования финансовых ресурсов местного самоуправления и управления ими.

Под финансовой основой местного самоуправления следует понимать совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с формированием и расходованием местных финансовых ресурсов, определением их структуры, осуществлением бюджетно-финансовой и финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Субъектами этих отношений являются физические и юридические лица, объектом – финансовые средства, бюджетно-финансовая и финансово-кредитная деятельность. Нормы права регулируют как отношения субъектов к объекту, так и отношения субъектов между собой. Финансовую основу местного самоуправления составляют отношения, складывающиеся по поводу создания финансовых ресурсов местного самоуправления и управления ими [5].

Дмитриев Ю.А. рассматривает содержание финансово-экономических основ как совокупность следующих принципов.

Принцип subsidiarity представляет собой форму выражения децентрализации публичной власти, баланса интересов, полномочий и ресурсов различных уровней публичной власти государства. Данный принцип позволяет одновременно экономить средства и ресурсы, повышая эффективность решения государственных задач, а также дает возможность органам власти исполнять свои полномочия в непосредственном контакте с населением, на основе четкого понимания имеющихся проблем, достигать гласности действий органов и должностных лиц, привлекать население к реальному участию в делах государства.

Принцип достаточности (соразмерности) непосредственно вытекает из принципа subsidiarity, раскрывает его правовую природу в отношении финансово-экономической основы местного самоуправления и должен обязательно соблюдаться при правовом установлении объема полномочий и средств органов местного самоуправления.

Принцип взаимодополняемости (соотношения, соответствия) опять же вытекает из предыдущего принципа и подразумевает, что каждый дополнительный объем полномочий (в том числе делегирование полномочий) на нижестоящий уровень должен сопровождаться передачей данному уровню власти ресурсов, необходимых для их выполнения.

Принцип транспарентности предполагает активное взаимодействие между властями, проведение необходимых согласований и консультаций, переговоров, достижение определенных договоренностей по поводу исполнения тех или иных полномочий.

Принцип солидарности (единства действия) предполагает, что должно быть обеспечено единство правового, экономического, социального пространства, а именно согласованные и взаимообусловленные действия всех уровней власти для обеспечения максимального равенства условий для реализации конституционных прав граждан.

Исходя из вышеперечисленных принципов, Дмитриев Ю.А. определяет финансово-экономические правовые основы местного самоуправления, как систему регулирования отношений (принципы регулирования и совокупность правовых норм), возникающих в связи со свободным владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью, самостоятельным осуществлением муниципальными образованиями бюджетно-финансовой, кредитной и инвестиционной политики [6].

Кутафин О.Е. определяет финансово-экономические основы, как институт муниципального права, и представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований [7].

Есть и такие исследователи, которые рассматривают только экономические основы местного самоуправления. Например, Игнатюк Н.А. считает, что действительно продуктивное местное самоуправление должно иметь соответствующую экономическую основу, в состав которой входят находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований [8].

По мнению Кокотова А.Н., в узком смысле экономическую основу местного самоуправления также включает в себя три составляющие: имущество, бюджет и имущественные права, а в широком смысле такую основу представляет местная экономика в целом, включая деятельность хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности [9].

Соловьев С.Г. выделяет такое понятие как межотраслевой институт финансовой основы местного самоуправления, который направлен на организацию отношений, возникающих в области финансового обеспечения компетенции населения муниципального образования, а также органов местного самоуправления, и состоящий из норм финансового, бюджетного и муниципального права.

В содержании данного правового института ведущее место занимают нормы, регулирующие правовое положение финансов муниципального образования, представляющих

собой принадлежащую муниципальному образованию на праве собственности или на праве пользования совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения [10].

Итак, подводя итоги, необходимо отметить, что экономическая и материально-финансовая основы, безусловно, взаимосвязаны между собой, вторая является частью первой, и соответственно понятие материально-финансовой основы несколько уже, чем экономической. Это отражается и в Федеральном законе от 6 октября 2013 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации», где сменилось название главы с «Финансово-экономической основы местного самоуправления» на «Экономическую основу местного самоуправления», а соответственно и расширилось само содержание главы и дополнилось новыми структурными элементами.

Для раскрытия темы данной работы нам необходимо остановиться на понятии материально-финансовой основы местного самоуправления. Она играет важнейшую роль в деятельности органов местного самоуправления и всецело необходима для полноценного и эффективного жизнеобеспечения муниципального образования. Деятельность органов местной власти направлена на удовлетворение общественных потребностей граждан и, в первую очередь, связанных с получением жизненно-необходимых услуг. Местные бюджеты являются финансовой базой местного самоуправления и от объема ресурсов, которые аккумулируются в этих бюджетах, зависит на сколько результативно местные органы власти будут выполнять возложенные на них полномочия.

Если рассматривать материально-финансовую основу как институт муниципального права, то она представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок и процедуру образования, распределения и использования местных денежных средств и муниципальной собственности. Институт материально-финансовой основы местного самоуправления состоит из ряда более простых подинститутов, таких как местная налоговая система, муниципальное бюджетное устройство, муниципальный бюджетный процесс, муниципальная собственность и т.д.

Материально-финансовой основой местного самоуправления является движимое и недвижимое имущество, находящееся в муниципальной собственности, доходы местных бюджетов, внебюджетные целевые (в том числе валютные) и другие средства, земля, природные ресурсы, а также имущественных прав муниципальных образований.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с изм. от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.
2. Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным Собранием Российской Федерации 11 апреля 1998 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – ст. 4466.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – ст. 3506 (утратил силу).
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – ст. 3822.
5. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: учебник / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор; под ред. Н.В. Постового. – 4-е изд., доп. и перераб. – М.: Юриспруденция, 2016. – 456 с.
6. Дмитриев, Ю.А. Муниципальное право Российской Федерации: Учебное пособие / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комаров, В.В. Пылин. – М.: Феникс, 2007. – 688 с.
7. Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Велби, Проспект, 2006. – 672 с.
8. Игнатюк, Н.А. Муниципальное право: Учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А.В. Павлушкин. – 2-е изд., перераб. И доп. – М.: Юстицинформ, 2009. – 320с.
9. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / А.Н. Кокотов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2014. – 567 с.
10. Соловьев С.Г. Муниципальное право России: учебник / С.Г. Соловьев. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 411 с.