

© Д.О. ТЕПЛЯКОВ
tepld@yandex.ru

УДК 342.4

**РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА
ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В МЕЖДУНАРОДНОМ И ОТРАСЛЕВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается конституционный принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления, его развитие в национальном законодательстве, а также соотношение норм национального законодательства с Европейской хартией местного самоуправления, высказываются предложения по дополнению российского законодательства.

SUMMARY. The author examines the constitutional principle of financial autonomy of local government, its development in national legislation, as well as the ratio of national legislation with the European Charter of Local Self-Government, makes suggestions to supplement the Russian legislation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Конституционные принципы, местное самоуправление, финансовая самостоятельность.

KEY WORDS. Constitutional principles, local governments, financial independence.

Финансовые основы местного самоуправления, установленные ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 132 Конституции России, включают конституционный принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления и конституционные полномочия органов местного самоуправления в сфере бюджетного процесса, прежде всего, конституционное право органов местного самоуправления самостоятельно формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы.

Конституционный принцип самостоятельности органов местного самоуправления в финансовой сфере, установленный п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, раскрывается в ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией 11 апреля 1998 г., а также развивается в отраслевом законодательстве, в том числе в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Бюджетном кодексе Российской Федерации, в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Основанием распространения отраслевого законодательства на конституционный принцип финансовой самостоятельности является Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2004 г. № 71-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Льговского городского совета депутатов Курской области на нарушение конституционных прав и свобод положениями абзаца третьего статьи 8, пункта 1 статьи 47 и статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации», в котором установлено, что «конституционные положения о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных его органам полномочий, в том числе финансовых, получили конкретизацию в Бюджетном кодексе Российской Федерации».

Конституционно установленным принципом является принцип самостоятельности местных бюджетов — это основополагающий конституционный принцип финансовых основ местного самоуправления, зафиксирован в п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, которым Конституция Российской Федерации закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления при формировании, утверждении и исполнении бюджета. В научной литературе данный принцип также именуется принципом финансовой автономии местного самоуправления [1; 169].

Важное значение в определении принципов финансовых основ местного самоуправления играет Европейская хартия местного самоуправления. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев отмечают, что «российское законодательство, регулируя общественные отношения, связанные с развитием экономических и финансовых основ местного самоуправления, должно учитывать положения Европейской хартии местного самоуправления», которые «можно рассматривать в качестве общих принципов, определяющих экономическую и финансово-налоговую политику демократического государства применительно к местным органам власти» [2; 421-422]. Таким образом, мы полагаем, что международные принципы, установленные Хартией, входят в систему конституционных принципов финансовых основ местного самоуправления на основании п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». На основе анализа положений Европейской хартии местного самоуправления мы выделяем отдельные терминологические особенности закрепления принципов финансовых основ местного самоуправления.

В Европейской хартии о местном самоуправлении (п. 1 ст. 9) установлен принцип свободного (самостоятельного) распоряжения органами местного самоуправления получаемыми финансовыми средствами при осуществлении своих полномочий. Суть данного принципа заключается в том, что органы местного самоуправления вправе распоряжаться переданными средствами свободно, однако в рамках полномочий. В законодательстве Российской Федерации такая формулировка, как «свободное распоряжение», не используется. Так, в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, в п. 3 ст. 52 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в абз. 5 ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации речь идет о самостоятельности органов местного самоуправления в отношении определения направлений и форм расходования средств бюджета.

Понятия «свободно» и «самостоятельно» не являются идентичными, однако имеют значительное количество общих черт. Как свобода, так и самостоятельность органов местного самоуправления в отношении распоряжения финансовыми ресурсами имеют определенные рамки, которые ограничены вопросами местного значения, соответствующими полномочиями и объемом ресурсов.

Принцип свободного распоряжения необходимо рассматривать в совокупности с принципом достаточности финансовых ресурсов. По нашему мнению, принцип свободы несколько шире, чем принцип самостоятельности. Реализация принципа свободы в финансовой сфере требует не только закрепления определенных полномочий, но и достаточных собственных финансовых ресурсов.

Установление принципа свободного распоряжения средствами, должно способствовать сокращению дотационных муниципальных образований, принцип самостоятельности расходования денежных средств, по мнению автора, не обеспечивает такого требования к системе норм и институтов в сфере местного самоуправления, поскольку свободно распоряжаться можно только собственными средствами, а самостоятельное расходование можно осуществлять в отношении субвенций, дотаций, субсидий.

Еще одна особенность данного принципа — его ограниченность расходными обязательствами муниципального образования. Причем в Европейской хартии местного самоуправления это сформулировано следующим образом: органы местного самоуправления имеют право на свободное распоряжение достаточными средствами «при осуществлении своих полномочий». Данный принцип развивается в российском законодательстве. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает отсылку к Бюджетному кодексу, в котором установлено, что самостоятельное расходование бюджетных средств возможно только в рамках собственных расходных обязательств: «недопустимо установление расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета».

Расходные права и обязанности (обязательства) выражены в предметах ведения (вопросах местного значения) городского округа, в рамках которых органы местного самоуправления осуществляют бюджетные полномочия. Связь властных функций и бюджетных прав и обязанностей городского округа подчеркивает предназначение бюджета, которое заключается в следующем: обеспечение функций органов власти [3; 25], исполнение расходных обязательств*. По сути, предметы ведения определяют, на какие сферы жизни городской округ вправе и обязан расходовать муниципальный бюджет. Круг расходных обязательств городского округа включает не только вопросы местного значения, но и отдельные государственные полномочия.

Европейская Хартия местного самоуправления (п. 1, п. 2 ст. 9) устанавливает также, что органы местного самоуправления имеют право получать достаточные собственные финансовые средства и свободно ими распоряжаться; финансовые средства должны быть соразмерны предоставленным полномочиям.

Иными словами, данный принцип можно назвать принципом соразмерности и достаточности финансовых средств для осуществления функций местного самоуправления. В отечественной научной литературе данный принцип рассматривается как принцип соответствия полномочий финансовым ресурсам, переданным конкретному уровню власти для осуществления данных полномочий.

* Абз. 2 ст. 14, абз. 2 ст. 15, абз. 1 ст. 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ данный принцип конкретизируется следующим образом:

- федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов (п. 1. ст. 38 ФЗ № 131-ФЗ);
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств (п. 4 ст. 6 ФЗ № 131-ФЗ).

Е.С. Шугрина в числе принципов финансовых основ местного самоуправления выделяет принцип достаточности ресурсов [4; 218-219], который предусматривает, что при разграничении полномочий ресурсы, передаваемые органам местного самоуправления, должны быть соразмерны тем задачам, которые перед этими органами поставлены.

Проблема несоответствия полномочий органов власти определенного уровня и их финансовых возможностей широко обсуждалась в научной литературе. Данный вопрос имеет две стороны. Во-первых, могут передаваться финансовые ресурсы без четкого разграничения полномочий. В результате этого, получая в свое распоряжение те или иные материальные и финансовые ресурсы, органы власти и местного самоуправления «не несут ответственности за их целевое и эффективное использование в соответствии с законодательством» [5; 176]. Во-вторых, могут передаваться полномочия без закрепления за бюджетом определенного уровня финансовых средств для их осуществления. Например, А.М. Иванов отмечал, что «требования по предоставлению льгот и субсидий отдельным категориям граждан присутствуют в огромном количестве федеральных законодательных актов, которыми местным властям вменяется в обязанность оплачивать из своих бюджетов самые разнообразные виды льгот» [6; 2].

Необходимость соответствия полномочий и финансовых ресурсов для их осуществления очевидна, тем не менее, на практике и в законодательстве данное условие не всегда выполняется.

Принцип соразмерности и достаточности финансовых средств для осуществления функций государственной власти и местного самоуправления в Бюджетном кодексе не закреплен в качестве самостоятельного принципа, хоть и конкретизирован в отдельных нормах. На наш взгляд, в главу 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Принципы бюджетной системы Российской Федерации» следует включить норму, устанавливающую право органов местного самоуправления на обладание собственными финансовыми средствами, достаточными для осуществления своих функций, закрепленную в ст. 9 Европейской хартии о местном самоуправлении.

В заключение отметим, что конституционный принцип финансовой самостоятельности является составной частью принципа самостоятельности местного самоуправления и выступает как основополагающий для дальнейшего отраслевого регулирования, поскольку, согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2004 года № 12-П «из названных конституционных положений вытекает обязанность федерального законодателя обеспечить в процессе финансового регулирования такую регла-

ментацию финансовых отношений, при которой достижение конституционной цели — экономического обеспечения государственного единства и государственной целостности Российской Федерации — не должно приводить к умалению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»*.

В целом в Российской Федерации учтены международные стандарты финансовых основ местного самоуправления в части закрепления их нормами национального права, однако можно отметить одну терминологическую особенность российского законодательства. В законодательстве Российской Федерации такая формулировка Европейской хартии местного самоуправления, как «свободное распоряжение финансовыми средствами», не используется, в законодательстве и научной литературе утвердился термин «самостоятельное расходование средств бюджета».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Муниципальное право России: Учебник. / Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮристЪ, 2006. 382 с.
2. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. 422 с.
3. Финансы: Учеб. пособие / Под ред. проф. А.М. Ковалевой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 1999. 384 с.
4. Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М.: Дело, 1999. 296 с.
5. О состоянии межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Федерации и муниципальных образованиях: Алексеев О., Трунов С., Лапшев П. // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. / По материалам из 21 региона Российской Федерации. Под ред. С.И. Рыженкова и Н.В. Винника. Вып. 13. Московский общественный научный фонд; Международный институт гуманитарно-политических исследований. М., 1999. С. 88-106.
6. Иванов А.М. Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений в Республике Хакасия // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 1. С. 2-5.

* Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 155, п.п. 2 и 3 ст. 156 и абз. 22 ст. 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия.