

Ю.А. Колесников

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПЕРЕДАЧИ ЧАСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Финансы, как совокупность экономических отношений, возникающих по поводу распределения валового внутреннего продукта (ВВП) и части национального дохода в процессе создания, распределения (перераспределения) и использования централизованных (децентрализованных) фондов денежных средств, объективно необходимы, поскольку их существование обусловлено потребностями общества. Их использование связано с целенаправленной экономической деятельностью человека непосредственно, через сформированные им объединения, в том числе опосредованно через органы государственной власти и муниципальные образования. Этот вид человеческой деятельности, в науке финансового права, получил название «финансовая деятельность», а деятельность государства и муниципальных образований соответственно «финансовая деятельность государства» и «финансовая деятельность муниципальных образований».

В ч. 1 ст. 132 Конституции РФ установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Поэтому каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет.

Органы местного самоуправления имеют право на достаточную, для осуществления своих функций и полномочий, экономическую и финансовую базу. Согласно ст. 49 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закона о самоуправлении) экономическую основу местного самоуправления составляет муниципальная собственность — имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. В ст. 50 Закона о самоуправлении установлен перечень объектов (иму-

щества), составляющих муниципальную собственность: средства местного бюджета; имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности; муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации; муниципальный жилой фонд, нежилые помещения; муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта.

Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения — это и есть, на уровне местного самоуправления, реализация одного из ключевых прав человека и гражданина, гарантируемых демократическим, социальным государством — права на достойную жизнь. Таким образом, местное самоуправление является важным звеном в реализации, совместно с государственной властью, конституционного права человека.

Необходимо отметить, что именно развитое местное самоуправление освобождает органы государственной власти от «текучки», позволяет сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствует оптимизации государственного управления, через перераспределение полномочий вертикали власти.

Однако важно понимать, что органы местного самоуправления должны иметь право на достаточную, для осуществления своих функций и полномочий, экономическую и финансовую базу. Из этого следует, что осознание важности партнёрства и обеспечения гарантированности государством таких отношений с органами местного самоуправления, предполагает определенные обязательства со стороны государства по созданию необходимых экономических, финансо-

вых, правовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

Исходя из этого, выявление и обоснование объективных предпосылок возникновения и осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований в современный период приобретают особую актуальность.

Общие начала финансовой деятельности органов местного самоуправления регулируются на уровне Конституции РФ, устанавливающей основные принципы организации и деятельности общества и государства, оказывающей существенное влияние на развитие российского законодательства. Так, в соответствии со ст. 132 Конституции РФ, при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями им должны передаваться необходимые для их осуществления материальные и финансовые средства.

Однако, как справедливо отмечает В.И. Васильев, содержание «общих принципов организации местного самоуправления» в Конституции не раскрыто. И, как неоднократно отмечалось и Конституционным Судом, и доктриной, может быть определено лишь текущим законодательством, причем по-разному в зависимости от политических, экономических и социальных условий».

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что экономическая основа обеспечивает хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служит, прежде всего, удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. При этом принципы его экономической организации заложены не только в национальном законодательстве, но и в ратифицированной Россией Европейской хартии местного самоуправления.

Формирование муниципальной собственности осуществляется путем разграничения собственности, приватизации, создания новых объектов, передачи, приобретения в результате купли-продажи, дарения, наследства и т.д. Процесс формирования муниципальной собственности во многом зависит от решения проблемы разграничения собственности между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются имуществом в соответствии с законом.

Наиболее актуальным является вопрос о средствах местного бюджета. Важность четкого определения места местного бюджета в бюджетной системе,

источников его формирования обусловлена, прежде всего, тем, что органы местного самоуправления обладают фактической властью лишь при наличии финансовых средств, которыми они могут самостоятельно распоряжаться.

В советский период развития нашего государства все действующие на территории РФ бюджеты, включая и местные бюджеты, объединялись в рамках единого государственного бюджета. В настоящее время местные бюджеты, являясь частью финансовой системы РФ, существуют как самостоятельные денежные фонды, предназначенные для решения вопросов местного значения, выполнения функций органов местного самоуправления. Местные бюджеты составляют третий уровень бюджетной системы России, а с разделением муниципальных образований на поселения, муниципальные районы и городские округа бюджетная система РФ становится четырехуровневой.

В соответствии со ст. 15 Бюджетного кодекса РФ местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

Процесс формирования местных финансов неразрывно связан с особенностями организации бюджетного процесса на муниципальном уровне. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными законами РФ и законами ее субъектов, а исполнительные органы местного самоуправления составляют проект бюджета, представляют его с необходимыми документами и материалами (прогноз социально-экономического развития муниципального образования, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на следующий финансовый год и т.п.) для внесения в законодательный (представительный) орган.

Следует отметить, что, несмотря на декларированную российским законодательством бюджетную самостоятельность органов местного самоуправления, уровень их собственных доходов очень низок. Местные налоги и сборы крайне незначительны и позволяют покрывать лишь 2-5% бюджетных расходов. В результате органы местного самоуправления не всегда в состоянии обеспечить нормальную жизнедеятельность населения, прогнозировать и

планировать социально-экономическое развитие территорий.

Отсюда одна из основных проблем местного самоуправления — это недостаточная сбалансированность местных бюджетов, без чего невозможно говорить о независимой и эффективной деятельности муниципальной власти.

Для большинства муниципальных образований достижение устойчивых, прогнозируемых и сбалансированных бюджетов практически невозможно. Это объясняется тем, что доля собственных доходов местных бюджетов крайне низка, в результате чего наблюдаются массивные и трудно прогнозируемые финансовые потоки из региональных бюджетов в местные.

Много вопросов вызывает бюджетное регулирование со стороны субъекта РФ, которое чаще всего сводится к выравниванию финансового положения муниципальных образований региона, независимо от уровня их собственной доходной базы. Тем самым в проигрыше оказываются «города-доноры», которые вносят основной вклад в формирование консолидированного бюджета субъекта РФ. Для них становится выгодным иждивенчество и невыгодным — наращивание собственной доходной базы, ибо это приводит к сокращению дотаций в следующем году. В результате чего размер консолидированного бюджета субъекта РФ не растет, и с каждым годом становится все труднее обеспечивать финансирование действительно дотационных территорий.

Учитывая такое положение вещей, законодателю крайне важно, как на федеральном, так и на уровне субъектов создавать стимулирующие механизмы для муниципальных образований к увеличению доходной базы местных бюджетов. Однако одним повышением доходов проблему несбалансированности местных бюджетов решить невозможно: требуется еще противоположное движение — сокращение необоснованных расходов.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что решать проблемы становления и активного

развития местного самоуправления в России необходимо на разных уровнях и в разных направлениях. Но есть одно требование для успешного развития местного самоуправления — это комплексное решение стоящих проблем. Несмотря на то, что все эти проблемы взаимосвязаны, решая только одну проблему невозможно будет решить все остальные.

Подводя итог, можно сказать, что бюджетные отношения, несмотря на их достаточную регламентированность, являются одними из самых проблемных направлений в деятельности муниципальных образований.

Практика применения ФЗ выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления, в числе которых:

- 1) нечеткость в определении компетенции муниципальных образований;
- 2) неопределенность территориальной организации местного самоуправления;
- 3) возможность формирования структуры органов местного самоуправления, не соответствующей решаемым задачам;
- 4) непроработанность механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Основным условием развития местного самоуправления, проявления его настоящей сущности является действенный механизм реализации полномочий органами местного самоуправления в целях удовлетворения основных жизненных потребностей населения на территории конкретного муниципального образования. Нормальное функционирование местного самоуправления зависит, прежде всего, от эффективно работающих органов местного самоуправления и достаточной финансово-материальной базы местного самоуправления. Задача государства — проявить должный интерес и политическую волю в развитии и укреплении местного самоуправления. Вопросы местного самоуправления неотделимы от вопросов, решаемых на государственном уровне.

Библиографический список:

1. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // Журнал российского права. — 2006. — № 3.
2. Запольский С.В. Финансы и право: Проблемы соотношения. Ежегодник МАФП, 2004 / Под ред. С.В. Запольского. — М., 2005.
3. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — М., 2009.
4. Гомола А.И., Гомола И.А., Борисова Е.В. Правовые основы государственного и муниципального управления. — М., 2009.

References (transliteration):

1. Vasil'ev V.I. Administrativno-territorial'noe ustroystvo regiona i territorial'noe ustroystvo mestnogo samoupravleniya // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2006. — № 3.
2. Zapol'skiy S.V. Finansy i pravo: Problemy sootnosheniya. Ezhegodnik MAFP, 2004; Sbornik nauchnykh работ / Pod obshchey red. S.V. Zapol'skogo. — M., 2005.
3. Sokolova E.D. Pravovoe regulirovanie finansovoy deyatelnosti gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniy. Yurisprudentsiya, 2009.
4. Gomola A.I., Gomola I.A., Borisova E.V. Pravovye osnovy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. — M., 2009.