
Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная статья

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

12.00.04 «Финансовое право; налоговое право; бюджетное право»

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.3.22>

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

© Колосов Н. В., 2022

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Исследуются финансово-правовые последствия закрепления в Конституции РФ положения о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти. Проанализирован Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» на предмет взаимоотношения органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Выявлено, что факт включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти не означает необходимости обязательного обновления финансового законодательства. Сделан вывод, что оно последует после принятия нового федерального закона об организации местного самоуправления. Проведено сравнение законопроекта № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» и действующего закона, регулирующего организацию местного самоуправления. Выявлены вопросы, требующие уточнения и доработки в указанном законопроекте. Отмечено, что по представленному законопроекту глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает две должности: муниципальную должность и государственную должность субъекта РФ. В этой связи предложено обеспечить его деятельность за счет денежных средств не только из местного бюджета, но и из бюджета субъекта РФ. Сделан вывод о том, что в рассматриваемом законопроекте сохранилась статья о самообложении граждан, которое в целом оказалось довольно эффективным при решении вопросов, актуальных для населения муниципального образования. Утверждается, что данный источник доходов характерен только для местных бюджетов. В качестве вывода отмечается, что единство публичной власти не исключает наличие оригинальных источников доходов для разных бюджетов, обусловленных уровнем тех задач, которые стоят перед публично-правовым образованием.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, полномочия, публичная власть, единство публичной власти, местный бюджет, финансовая деятельность, правовое регулирование.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY: FINANCIAL AND LEGAL CHARACTERISTICS

© Kolosov N. V., 2022

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

The financial and legal consequences of the consolidation in the Constitution of the Russian Federation of the provision on the entry of local self-government bodies and state authorities into a single system of public power are being investigated. The Federal Law "On the general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation" is analyzed on the subject of the relationship between the state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies. It is revealed that the fact of the inclusion of local self-government bodies in the unified system of public authority does not mean the need for mandatory updating of financial legislation. It is concluded that it will follow after the adoption of a new federal law on the organization of local self-government. The comparison of Draft Law No. 40361-8 "On the general principles of the organization of local self-government in the unified system of public authority" and the current law regulating the organization of local self-government is carried out. The issues requiring clarification and refinement in this draft law have been identified. Thus, according to the submitted Draft Law, the head of the municipality, who heads the local administration, simultaneously fills two positions: a municipal position and a state position of a subject of the Russian Federation. In this regard, it is proposed to ensure its activities at the expense of funds not only from the local budget, but also from the budget of the subject of the Russian Federation. In the Draft Law under consideration, an article on self-taxation of citizens has been preserved, which in general turned out to be quite effective in solving issues relevant to the population of the municipality. This source of income is typical only for local budgets. Therefore, it is noted that the unity of public power does not exclude the existence of original sources of income for different budgets, due to the level of the tasks that public law education faces.

Keywords: local self-government, municipal formation, powers, public authority, unity of public authority, local budget, financial activity, legal regulation.

Введение

Принятие в декабре 2021 г. федерального закона, установившего правила организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (далее – Закон № 414-ФЗ)¹, стало логичным шагом в правотворческой деятельности государства, последовавшим вслед за внесением немногим более года ранее до появления рассматриваемого закона поправок в Конституцию России². Указанные поправки затронули самые значимые вопросы государственного строительства, социально-экономического и общественного устройства страны. И конечно, не остались в стороне особенности местного самоуправления в Российской Федерации. На конституционном уровне было зафиксировано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в России. Схожая формулировка затем была использована в ст. 1 Закона № 414-ФЗ. Следует отметить, что такой подход к определению природы муниципальной власти не является принципиально новым для российской правоприменительной практики³ и юридической науки [2, с. 91], и теперь он получил свое легальное оформление.

Материалы и методы исследования

В качестве материалов исследования использованы действующее российское законодательство об организации публичной власти, ее финансовых основах, законопроект об организации местного самоуправления, актуальная статистическая информация Росстата, Министерства финансов РФ, правоприменительная практика.

Характер проводимого исследования обусловил использование соответствующего научного инструментария. Для всестороннего изучения рассматриваемой проблематики были применены диалектический метод, методы анализа и синтеза, формально-юридический метод.

Результаты исследования

Организация любой публичной власти строится на определенных началах, лежащих в основе ее функционирования. В Законе

№ 414-ФЗ были выделены такие принципы, как единство системы публичной власти, согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на всех уровнях. В 2020 г. Конституционный Суд РФ по запросу Президента России разъяснил, что принцип единства системы публичной власти предполагает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан»⁴. Нововведением, по сравнению с аналогичным Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ⁵, стало закрепление принципа о признании и гарантированности местного самоуправления, его самостоятельности в установленных пределах. Здесь фактически повторяется норма ст. 12 Конституции России. При этом приведенный принцип по содержанию отчасти пересекается со следующим за ним принципом самостоятельного осуществления органами публичной власти своих полномочий, что вытекает из публичного характера местной власти. Следовательно, единство публичной власти не означает отсутствие самостоятельности при решении определенной законом части вопросов как на региональном, так и на местном уровне власти.

В части финансовых моментов в Законе № 414-ФЗ среди принципов был сделан особый акцент на гарантиях финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми в случае их разграничения наделяются органы власти.

Без изменений сохранилась позиция об обязательной передаче материальных и финансовых средств, требующихся для реализации отдельных государственных полномочий, переданных местным органам власти.

Закон № 414-ФЗ предусматривает, что органы государственной власти субъекта РФ содействуют развитию местного самоуправления, в том числе путем осуществления прав и обязанностей в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ)⁶.

Однако БК РФ существенных изменений в этой связи не претерпел. Например, последние поправки в ст. 29 БК РФ, раскрывающую содержание принципа единства бюджетной системы, были внесены еще в 2013 г.

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

² Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

³ См.: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апр. 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 янв. 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

⁴ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.03.2020).

⁵ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Бюджетный Кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Также без корректировки остались и полномочия органов местного самоуправления по установлению налогов и сборов, предусмотренные Налоговым кодексом РФ (далее – НК РФ)¹.

Логичным продолжением трансформации законодательства об организации публичной власти должно было бы стать принятие нового федерального закона об организации местного самоуправления. В настоящее время общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации определены соответствующим Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ². Вместе с тем уже подготовлен проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Законопроект)³, в ст. 1 которого указано, что органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в России.

В Законопроекте предлагается изменить модель организации местного самоуправления в стране на одноуровневую. Местное самоуправление будет осуществляться в городских и муниципальных округах, внутригородских территориях (внутригородских муниципальных образованиях) городов федерального значения. Иные муниципальные образования будут в течение переходного периода упразднены. По состоянию на 1 января 2022 г., по данным Росстата, в России всего насчитывалось 19 655 муниципальных образований, из которых самые многочисленные – это сельские поселения (15 742), третьи по численности – городские поселения (1287)⁴. Таким образом, после вступления нового закона в силу будет ликвидировано большинство из ныне существующих муниципальных образований.

Как полагают разработчики Законопроекта, с учетом высокой дотационности, имеющейся практики перераспределения полномочий с поселенческого уровня на региональный такая система организации местного самоуправления повысит эффективность органов местного

самоуправления, укрепит финансовую основу их деятельности⁵.

Эти выводы подтверждаются и данными Министерства финансов России. Так, в 2021 г. налоговые доходы в большинстве регионов сосредоточены на районном, а не на поселенческом уровне, за счет чего на уровне городских и сельских поселений среднедушевой доход ниже, чем на уровне муниципальных районов. В 2021 г. с уровня поселений на уровень муниципального района передавались вопросы местного значения в 75 регионах. Но также имели место случаи, когда передача осуществлялась с районного на поселенческий уровень. 47,8 % поселений от общего их количества занимались решением таких вопросов [1, с. 92, 93].

Кстати, как предусмотрено в финансово-экономическом обосновании к Законопроекту, его принятие не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета⁶.

Однако изменение организации местной власти неизбежно повлечет за собой корректировку как бюджетного законодательства, так и законодательства о налогах и сборах. В частности, потребуется пересмотреть состав бюджетной системы, порядок перераспределения налоговых доходов, поменять механизмы межбюджетных трансфертов, по-новому урегулировать полномочия органов местного самоуправления в сфере налоговых отношений. В этой связи Министерством финансов России было подготовлено письмо руководителям финансовых органов субъектов РФ с просьбой направить предложения по внесению изменений в БК РФ и НК РФ, в том числе по включению положений переходного периода, в целях создания условий для сбалансированного исполнения региональных и местных бюджетов с учетом новой концепции организации местного самоуправления⁷.

Модель единства публичной власти позволяет обосновать предусмотренную ч. 7 ст. 4 Законопроекта возможность в случаях, предусмотренных федеральными законами, возложить на муниципальные образования обязан-

¹ Налоговый Кодекс Российской Федерации (Ч. 1) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : проект федер. закона № 40361-8 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 16 дек. 2021 г.) // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁴ База данных показателей муниципальных образований. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 25.07.2022).

⁵ Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁶ Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

⁷ О представлении предложений по внесению изменений в БК РФ и НК РФ : письмо Министерства финансов РФ от 21 янв. 2022 г. № 06-04-11/3652. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/document/> (дата обращения: 25.07.2022).

ности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий.

В Законопроекте практически не изменилось положение действующего закона о том, что решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения осуществляется за счет средств местных бюджетов. Но это не исключает возможности дополнительного финансирования этих обязательств за счет средств федерального бюджета и иных бюджетов. В настоящее время эти вопросы решаются чаще всего в рамках межбюджетных взаимоотношений.

По части 8 ст. 4 Законопроекта разграничение полномочий между уровнями публичной власти обеспечивается соответствующими ресурсами (в том числе финансовыми).

Положительной оценке подлежит сохранение нормы об отсутствии обязанности муниципального образования финансировать государственные полномочия, не переданные ему (ч. 6 ст. 36 Законопроекта). Это по-прежнему является правом муниципалитета, которое реализуется только при наличии необходимых средств. Если полномочия не отнесены к полномочиям органов местного самоуправления, то их можно будет осуществлять за счет доходов местных бюджетов (кроме некоторых их видов).

Осуществление финансовой деятельности муниципального образования напрямую связано с централизованным фондом денежных средств – местным бюджетом.

Так как по Законопроекту предусмотрено упразднение отдельных видов муниципальных образований, произойдет уменьшение числа местных бюджетов. Переход на одноуровневую систему местного самоуправления вызовет и отказ от использования, например, такого понятия, как «консолидированный бюджет муниципального района».

Бюджеты части упраздненных муниципальных образований, вероятно, перейдут в категорию сметы доходов и расходов населенных пунктов, других территорий, не относящихся к муниципальным образованиям, и будут являться составной частью бюджетов муниципальных образований. Решение данного вопроса будет отдано на усмотрение органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований. Для того чтобы сделать переход к новой системе местного самоуправления более плавным, можно было бы

рекомендовать сохранить хотя бы на переходный период план доходов и расходов наиболее крупных упраздняемых муниципальных образований в виде указанных смет.

Большое значение для качества муниципального управления имеет квалификация лиц, задействованных в нем. Поэтому в законопроекте обоснованно остались положения о требованиях, предъявляемых к кандидату на должность руководителя финансового органа муниципального образования. Только теперь порядок проведения их проверки устанавливается не законом субъекта РФ, а актом высшего исполнительного органа субъекта РФ. Понижение уровня правового регулирования этого вопроса упростит внесение изменений в данную процедуру. Вместе с тем в действующем законе были перечислены основные моменты, которые обязательно должен были содержаться в соответствующем законе субъекта РФ. В Законопроекте они не предусмотрены, что может привести к значительным отличиям в регионах при проведении проверок квалификации претендентов на высокий пост. Кроме того, наличие четких требований в федеральном законе в большей степени способствует обеспечению единого правового пространства в России. Поэтому не случайно Министерство юстиции РФ в своем отзыве на Законопроект предложило эти вопросы отразить непосредственно в Законопроекте¹.

Статьи о доходах и расходах местных бюджетов в Законопроекте практически не изменились.

Весьма перспективным в силу особенностей его реализации выглядит механизм финансового обеспечения реализации инициативных проектов, который в настоящее время хорошо себя зарекомендовал.

Денежные средства уплачиваются гражданами, индивидуальными предпринимателями, организациями добровольно и зачисляются в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов. Важно, что для реализации проекта могут в виде межбюджетных трансфертов направляться средства из бюджета субъекта РФ.

Перечень межбюджетных трансфертов не изменился. Их по-прежнему две группы: трансферты, предоставляемые местным бюджетам, и трансферты, предоставляемые из местных бюджетов. Для реализации государственных

¹ О согласовании проекта поправок : письмо Министерства юстиции РФ от 1 февр. 2022 г. № 08/8982-ДЖ. URL: <http://смо32.рф/upload/iblock/433/433b870c9ae1be0607a9254185374330.pdf> (дата обращения: 25.07.2022).

полномочий, переданных органам местного самоуправления, в местные бюджеты из регионального бюджета передаются средства в виде субвенций, которые имеют целевой характер. Субъекты РФ сохраняют возможность принять участие в частичном финансировании расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения, путем выделения субсидий. Также из региональных бюджетов возможно предоставление дотаций и иных межбюджетных трансфертов.

Важным представляется предложение Минюста России о дополнении ст. 71 Законопроекта ч. 3 о том, что «в случаях и порядке, установленных федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, бюджетам отдельных муниципальных образований из бюджетов субъектов Российской Федерации могут предоставляться иные дотации, источником финансового обеспечения которых являются дотации, предоставленные из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на указанные цели. Распределение указанных дотаций между муниципальными образованиями осуществляется в соответствии с частью второй статьи 138.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹.

Законопроектом сохранена возможность закреплять в региональных законах выплаты в виде субсидий из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ.

Возможны субсидии и из одного местного бюджета в другой местный бюджет.

В части межбюджетных трансфертов в местные бюджеты можно спрогнозировать значительное сокращение их количества по объективным причинам (упразднение большинства муниципальных образований). Скорее всего, это упростит организацию работы в финансовых органах субъектов РФ. Объем выделяемых средств будет зависеть от многих факторов: состояния экономики региона, уровня безработицы, методики расчета межбюджетных трансфертов и др.

Обсуждения и заключения

Вызывает интерес норма ч. 18 ст. 19 Законопроекта, по которой глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, одновременно замещает две должности: муниципальную и государствен-


ную (в субъекте РФ). С позиций финансового обеспечения деятельности указанного главы возникает вопрос, за счет средств какого бюджета ему будет обеспечиваться выплата денежного содержания? Как представляется, было бы справедливым выделить денежные средства не только из местного, но и из бюджета субъекта РФ. Тем самым единство публичной власти будет наполняться реальным содержанием, снизится финансовая нагрузка на местные бюджеты. Размер ассигнований может определяться правовыми актами субъектов РФ, но не должен быть менее 50 % от размера денежного содержания главы. Подобную норму можно было бы включить в новый федеральный закон о самоуправлении по аналогии с ч. 11 ст. 15 Законопроекта о расходах на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования.

В Законопроекте сохранилась статья о самообложении граждан, которое в целом оказалось довольно эффективным при решении вопросов, важных для населения муниципальных образований. Данный источник доходов характерен только для местных бюджетов. Поэтому единство публичной власти не исключает наличие оригинальных источников доходов для разных бюджетов, что объясняется уровнем тех задач, которые стоят перед публично-правовым образованием.

По информации Министерства финансов России, в 2021 г. наблюдался рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. Так, в 2021 г. объем указанных средств вырос на 92,3 % по сравнению с показателями предыдущего года, составив 582,7 млн руб. [1, с. 30]. Но предлагаемая реформа самоуправления может создать риск снижения поступлений указанных средств. Это связано с тем, что больше всего средств собрано в сельских поселениях – 92,3 % от общей суммы, в городских поселениях – 6,3 %, в городских округах – 0,13 %, муниципальных районах – 0,13 % [1, с. 30]. Вполне обоснованным выглядит в данном случае пояснение Министерства финансов России, что «данная ситуация обусловлена сложностью реализации такого механизма на “крупных” территориях, таких как муниципальный район или городской округ» [Там же].

И, хотя уже есть практика самообложения граждан отдельных населенных пунктов (либо части их территории), такие случаи пока не получили широкого распространения.

¹ О согласовании проекта поправок...

Проведенное исследование показало, что факт включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти не означает необходимости обязательного обновления финансового законодательства. Очевидно, оно последует позднее, после принятия нового федерального закона об организации местного самоуправления, проект которого уже подготовлен. И здесь важно изучить все нюансы предлагаемой реформы, просчитать ее финансовые последствия для муниципальных образований, учесть обоснованные мнения практиков, ученых, предложения представителей разных органов власти, общественных объединений. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2021 год : официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipal (дата обращения: 25.07.2022).

2. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999. 328 с.

REFERENCES

1. *Informatsiya o rezul'tatakh provedeniya monitoringa ispolneniya mestnykh byudzhetrov i mezhbyudzhethnykh otnoshenii v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii na regional'nom i munitsipal'nom urovnyakh za 2021 god* [Information on the results of monitoring the execution of local budgets and inter-budgetary relations in the subjects of the Russian Federation at the regional and municipal levels for 2021]. Official website Ministry of Finance of the Russian Federation. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=136746-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipal (date of access: 25.07.2022). (in Russian)

2. Ovcinnikov I.I. *Mestnoe samoupravlenie v sisteme narodovlastiya* [Local self-government in the system of democracy]. Moscow, 1999, 328 p. (in Russian)

Статья поступила в редакцию 10.06.2022; одобрена после рецензирования 10.07.2022; принята к публикации 07.09.2022

Received on 10.06.2022; approved on 10.07.2022; accepted for publication on 07.09.2022

Колосов Николай Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права, Юридический институт, Иркутский государственный университет (Россия, 664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1), e-mail: kolosovnv@mail.ru

Kolosov Nikolai Viktorovich – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law, Law Institute, Irkutsk State University (1, K. Marx st., Irkutsk, 664003, Russian Federation), e-mail: kolosovnv@mail.ru