

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

На правах рукописи

Будаев Андрей Михайлович

**Формирование и расходование бюджета местного самоуправления
в России
(конституционно-правовой аспект)**

Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2009

Работа выполнена в секторе теории конституционного права Института государства и права Российской академии наук.

Научный руководитель: Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор
Шульженко Юрий Леонидович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Овчинников Иван Иванович

Заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, профессор
Альхименко Владимир Владимирович

Ведущая организация: Московская государственная
юридическая академия
имени О. Е. Кутафина

Защита состоится 29 октября 2009 г. в 16-00 часов на заседании диссертационного совета Д 002.002.02 в Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

Автореферат разослан «___» _____ 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Е.В. Познизова

Общая характеристика диссертационной работы

Актуальность темы исследования. Формирование системы местного самоуправления, способствующего эффективному социально-экономическому развитию российских территорий, построению полноценного гражданского общества, является в настоящее время одной из приоритетных задач становления российской государственности на демократических принципах. Закрепив местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, Российская Федерация взяла на себя обязательства по созданию необходимых правовых, территориальных, организационных, финансово-экономических условий для его институционализации и развития. Бюджетная деятельность местного самоуправления призвана обеспечить не только финансовую самостоятельность муниципальных образований, но и максимально высокое качество решения вопросов местного значения, а в конечном итоге и повышение уровня благосостояния населения.

Установленное ч. 1 ст. 132 Конституции РФ право на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов было закреплено затем в федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» 1997 г. (утратили силу). Однако в сложившихся в тот период социально-экономических условиях местное самоуправление столкнулось на пути своего развития с рядом весьма существенных проблем по практической реализации закрепленных полномочий, что повлекло необходимость принятия нового федерального законодательства.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

в гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления» существенно развивает положения Конституции РФ, предусматривающие самостоятельность местного самоуправления в бюджетной сфере. Реформа местного самоуправления вызвала изменения также в бюджетном и налоговом законодательстве. Были уточнены предметы ведения субъектов бюджетных правоотношений, полномочия, разграничены и закреплены на долгосрочной основе источники их финансирования, приняты меры по ликвидации нефинансируемых мандатов.

В связи с этим Конституционный Суд РФ отметил, что «из конституционной природы Российской Федерации как социального государства... вытекает необходимость достижения баланса конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, – с другой»².

Вместе с тем до настоящего времени остается дискуссионным вопрос о практической реализации конституционных норм, предусматривающих самостоятельное формирование бюджета местного самоуправления. Значительное количество муниципальных образований являются дотационными. Существующая практика расходования местных бюджетов не всегда связана с эффективным использованием средств, особенно в сфере размещения заказов для муниципальных нужд, сопряжена с нарушениями конституционных норм, гарантирующих поддержку конкуренции. Все это обусловило актуальность исследования вопросов, связанных с конституционно-правовым аспектом формирования и расходования бюджета местного самоуправления в России.

² СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

Степень научной разработки проблемы. Проблематика правового регулирования полномочий по формированию и расходованию местных бюджетов органами местного самоуправления, гарантий их реализации всегда привлекала ученых-государствоведов и практиков-юристов. Она нашла определенное отражение в трудах таких дореволюционных ученых, как А.И. Васильчиков, Л.А. Велихов, Н.М. Коркунов, В.Н. Лешков, И.Х. Озеров, З.Г. Френкель и др. В советской юридической литературе определенные исследования данного вопроса проводились учеными в 20-е гг. прошлого века. Это труды К.А. Байбулатова, В.Г. Богачева, Е.А. Ровинского и др. В 70-е гг. XX в. данные проблемы были в центре внимания таких ученых, как И.А. Азовкин, Г.В. Барабашев, В.В. Бесчеревных, М.И. Пискотин, С.Д. Цыпкин, Н.И. Химичева, К.Ф. Шеремет и др.

С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации начался новый этап становления и развития местного самоуправления в нашей стране. Было признано и гарантировано местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий является самостоятельным. Проблематика деятельности органов местного самоуправления начинает занимать одно из центральных мест в юридической науке. Особый вклад в ее исследование внесли: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Н.С. Бондарь, Т.М. Бялкина, В.И. Васильев, Г.А. Гаджиев, Н.А. Емельянов, С.Д. Князев, А.И. Коваленко, Е.М. Ковешников, А.Н. Козырин, Ю.А. Крохина, О.Е. Кутафин, В.И. Лысенко, И.И. Овчинников, Л.Н. Пешин, Н.В. Постовой, А.Д. Селюков, А.А. Сергеев, В.В. Таболин, Г.А. Тосунян, В.И. Фадеев, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Е.С. Шугрина, Ю.Л. Шульженко и др. Вместе с тем комплексного и системного исследования особенностей конституционно-правового регулирования формирования и расходовании средств местных бюджетов органами местного самоуправления, оптимизации данной деятельности, особенностей применения мер ответственности со стороны органов государственной власти субъектов Федерации к органам местного

самоуправления в случае неэффективного, нецелевого расходования бюджетных средств до настоящего времени не проводилось.

Объект диссертационного исследования – система общественных отношений, складывающаяся в сфере конституционно-правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов.

Предмет диссертационного исследования – теоретико-правовые аспекты конституционно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов в Российской Федерации, а также в ряде зарубежных государств.

Методологическая и теоретическая основа диссертации. Использованы современные методы, позволившие сделать соответствующие научные выводы. Среди них можно выделить: формально-юридический; историко-правовой – позволивший рассмотреть механизм конституционно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов не только в современном его состоянии, но и с позиций прошлого и планируемого будущего; сравнительно-правовой – давший возможность выявить основные тенденции в сфере конституционно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов. При подготовке диссертации теоретическую основу составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики местного самоуправления, общей теории права, конституционного, административного, муниципального и финансового права.

Цель диссертационного исследования. Целью исследования является выявление проблем и особенностей конституционно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию местных бюджетов, а также обозначение

направлений обеспечения эффективности деятельности органов местного самоуправления в современных условиях и в перспективе. Конституционные основы полномочий органов местного самоуправления в бюджетной сфере анализируются автором в плане как общетеоретических аспектов, так и в изучении конкретных конституционно-правовых проблем отечественной и зарубежной практики развития федерализма, организации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Задачи диссертационного исследования. Для реализации цели диссертационного исследования решались следующие задачи:

– проанализировать теоретико-правовые подходы к определению понятия «местный бюджет», полномочий органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов, выявить их конституционно-правовую природу;

– в целях обобщения положительного опыта провести историко-правовой анализ конституционного регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов;

– дать характеристику особенности конституционно-правового регулирования формирования и расходований бюджетов местного самоуправления в зарубежных странах в целях изучения положительного опыта реализации указанных норм в актах бюджетного законодательства и в сфере государственного строительства;

– учитывая федеративное устройство Российской Федерации, выявить тенденцию развития межбюджетных отношений в качестве основополагающего фактора при формировании бюджетов муниципальных образований;

– вычлнить основные направления и способы расходования средств местных бюджетов через развитие конкурентных начал при размещении заказов для муниципальных нужд;

– определить перспективы развития и основные направления совершенствования законодательства, регулирующего деятельность органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов;

– сформулировать практические рекомендации, направленные на эффективную реализацию конституционных норм, определяющих деятельность органов местного самоуправления по формированию и оптимальному расходованию средств местных бюджетов.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что на основе отечественного и зарубежного опыта с позиций конституционного и муниципального права проведено комплексное исследование, направленное на раскрытие правовой природы деятельности по формированию и расходованию бюджета местного самоуправления. Осмысление дискуссионных вопросов, анализ исторической практики правоприменения, критическая оценка складывающегося механизма реализации полномочий местного самоуправления в бюджетной сфере позволяют выдвинуть ряд новых положений и рекомендаций, содержащих элементы новизны и направленных на совершенствование деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Наряду с этим научная новизна состоит в выборе аспектов исследования, обосновании ряда подходов к совершенствованию механизма формирования и расходованию бюджета местного самоуправления как в теоретическом, так и в практическом плане.

Положения и выводы, выносимые на защиту

1. Проведенное исследование позволяет выделить три основных периода в истории развития конституционно-правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов. Первый, дореволюционный – до октября 1917 г. Особая роль здесь принадлежит реформам, направленным на формирование, становление системы местного самоуправления в России.

Второй, социалистический – 1917–1991 гг. Местные органы власти признавались составной частью единой системы государственного управления. В конституциях СССР, союзных, автономных республик содержатся отдельные нормы, посвященные формированию и расходованию местных бюджетов.

Третий – с 1991 г. по настоящее время. Важнейшее событие – принятие в 1993 г. Конституции РФ. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Оно составляет основу конституционного строя. Принимаются законодательные акты, признающие право местного самоуправления на самостоятельное формирование и расходование бюджета.

2. На основе проведенного анализа делается вывод о том, что в Конституции РФ, российском законодательстве право местного самоуправления на самостоятельное формирование и расходование бюджета позволяет говорить о воспроизводстве положений основополагающих европейских актов в области местного самоуправления. Отличительной особенностью отечественного конституционного законодательства является существенное расширение пределов муниципальной демократии, направленное на всестороннюю реализацию права населения на осуществление местного самоуправления.

3. Принятие в 1993 г. Конституции РФ повлекло за собой формирование бюджетной системы страны на основе принципа бюджетного федерализма. Выявлены основные направления его реализации. Первоначально развитие межбюджетных отношений шло по направлению разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов и органами местного самоуправления. В настоящее время основные усилия по формированию местных бюджетов сосредоточены на муниципальном уровне и включают в себя: реформирование сети бюджетных учреждений, совершенствование среднесрочного финансового планирования.

4. Важное научное и особенно практическое значение для реализации права на местное самоуправление в РФ имеет соотношение норм федеральной Конституции и конституций (уставов) субъектов Федерации; норм федерального и регионального законодательства. В связи с этим делается вывод о том, что в настоящее время в целом закончен период приведения в соответствие с федеральным законодательством положений региональных актов, в которых закреплено право органов местного самоуправления на самостоятельное формирование и расходование бюджетов. При практической реализации норм признается приоритет федерального законодательства с обязательным учетом особенностей, характерных для каждого из субъектов Федерации и отраженных в региональных нормативных правовых актах.

5. Бюджет местного самоуправления позиционируется как комплексное понятие, сочетающее в себе финансовые, экономические и правовые начала, учитывающие его конституционные основы. На основе анализа законодательства сделан вывод о переходе от определения местного бюджета как материально выраженного фонда денежных средств, используемых органами местного самоуправления в процессе определенных экономических отношений, к акцентированию на конечном результате их использования – исполнению расходных обязательств.

6. В научной литературе является спорным вопрос о понятиях муниципального банкротства, муниципальной несостоятельности. В связи с этим предлагаются следующие определения: муниципальная несостоятельность – это временная финансовая неплатежеспособность муниципального образования, муниципальное банкротство – это признанная судом неспособность муниципалитета в полном объеме удовлетворить требования кредиторов и исполнять в полном объеме обязанности по уплате обязательных платежей.

7. Важное научное и практическое значение имеет выработка мер по предотвращению кризисных ситуаций. В связи с этим в бюджетной сфере

предлагается ряд индикаторов оценки финансового состояния муниципального образования: бюджетная обеспеченность, непогашенная задолженность, уровень зависимости от финансовой помощи, анализ устойчивости бюджета муниципального образования.

8. Сформулирован ряд практических рекомендаций в целях совершенствования правового регулирования деятельности органов местного самоуправления по формированию и расходованию средств местных бюджетов: внести изменения и дополнения в ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – включить в состав муниципальной собственности средства местных бюджетов; в связи с появлением в российском законодательстве норм, предусматривающих создание института временной финансовой администрации, ее полномочий по разработке проекта местного бюджета, контроля за его исполнением закрепить в уставах муниципальных образований в качестве основания досрочного отзыва главы муниципального образования, перевыборов представительного органа муниципального образования признание проводимой ими бюджетной политики неудовлетворительной, повлекшей возникновение финансового кризиса в муниципальном образовании; разработать и принять отдельный законодательный акт на уровне субъекта Федерации «О финансовом оздоровлении муниципальных образований», регулирующий признание муниципального образования несостоятельным, регламентирующий процедурные вопросы по выводу муниципального образования из неблагоприятного финансового положения, определяющий состав, структуру временной финансовой администрации; в целях реализации норм Конституции РФ, Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³, гарантирующих поддержку конкуренции при размещении заказов на поставки товаров, оказание услуг для муниципальных

³ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

нужд, финансируемых из средств местных бюджетов, создать в Российской Федерации «Единую систему размещения заказов за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации». Включать в состав конкурсных комиссий при размещении заказов за счет средств местных бюджетов представителей общественных объединений граждан и некоммерческих организаций бизнеса.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в дальнейшей научной разработке проблем конституционного, муниципального, бюджетного права; при подготовке нормативных правовых актов, направленных на совершенствование конституционных основ формирования и расходования бюджета местного самоуправления. Теоретические положения проведенного исследования могут быть применены в качестве дополнительных учебных материалов в учебном процессе при изучении курсов «Конституционное право России», «Муниципальное право России».

Апробация результатов исследования. Важнейшие положения диссертации, выводы нашли свое отражение в научных публикациях автора, обсуждены на заседании сектора теории конституционного права Института государства и права РАН. Большинство положений, выводов диссертанта прошли апробацию на научных заседаниях, семинарах, конференциях.

Структура работы и ее объем. Структура диссертации обусловлена характером исследуемой проблемы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографии.

Содержание диссертационной работы

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются цели и задачи, предмет и методы исследования, излагается его методическая основа, раскрывается научная новизна диссертационной работы, формулируются положения, выносимые на защиту,

а также указываются направления апробации и внедрения полученных результатов.

Глава первая «Теоретико-исторические основы формирования и расходования бюджета местного самоуправления» посвящена исследованию понятия и сущности бюджета местного самоуправления как неотъемлемого элемента функционирования местного самоуправления в системе конституционно-правовых отношений, правовой природы местного самоуправления и его конституционной основы, историко-правовому анализу законодательства о формировании и расходовании бюджета местного самоуправления, сравнительно-правовому анализу зарубежного законодательства о формировании и расходовании бюджетов муниципальных образований.

В настоящее время все большее внимание науки и практики сосредоточивается на проблемах углубления и упрочения конституционных основ правовой системы России, гражданского общества, разработке реальных механизмов осуществления народовластия, повышению ответственности органов всех уровней власти за результаты своей деятельности. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в стране⁴.

Теоретические основы местного самоуправления и его законодательная база проходят сегодня этап развития и совершенствования. Правовая природа местного самоуправления до настоящего времени составляет предмет многочисленных научных дискуссий. Его конституционный принцип порождает необходимость исследований в данной области на предмет определения пределов и границ данной самостоятельности, характера

⁴ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 89.

взаимоотношений местного самоуправления и органов государственной власти, возможности внешнего контроля за деятельностью местного самоуправления со стороны государства. Немаловажны положения Конституции РФ, нормы действующего законодательства, позиции ученых-государствоведов. Они свидетельствуют о том, что местное самоуправление развивается на основе и в соответствии с Конституцией РФ, законами государства, при государственной поддержке и обеспечении государственных гарантий. Решение вопросов местного значения происходит самостоятельно, но с учетом и на основе единой государственной политики.

Осуществление права граждан на местное самоуправление происходит не только через формы прямого волеизъявления, но и через выборные и другие органы местного самоуправления. Они формируются для организации управления на соответствующей территории, обеспечения жизнедеятельности жителей, проживающих в границах муниципального образования. Особенности правового статуса органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией РФ: они не входят в систему органов государственной власти (ст. 12), самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (ч. 1 ст. 132). Проведенный анализ свидетельствует о дуализме правового положения органов местного самоуправления, которые, с одной стороны, не являются государственными органами, а с другой стороны, не могут быть отделены от единой системы народовластия, от решения общегосударственных задач и функций.

Существующие конституционные нормы о самостоятельном формировании и расходовании бюджета органами местного самоуправления находят отражение в актах федерального законодательства, законодательства субъектов РФ через установление исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления утверждать бюджет и отчет о его исполнении, исполнительно-распорядительного органа – осуществлять непосредственное исполнение местного бюджета.

В современных условиях местные органы власти призваны обеспечивать комплексное развитие муниципальных образований, координировать социальное и экономическое развитие территорий, для чего им необходима прочная материальная и финансовая базы. В связи с этим в работе рассматривается такая категория, как «финансовые ресурсы местного самоуправления», систематизирующим элементом которой является местный бюджет. Наличие у муниципального образования местного бюджета укрепляет экономическую самостоятельность, активизирует хозяйственную деятельность, позволяет развивать инфраструктуру на подведомственной территории, выявлять и использовать резервы финансовых ресурсов.

При этом бюджет муниципального образования следует определить как комплексное понятие, которое характеризуется в таких аспектах, как объективная экономическая категория, компонент муниципальной бюджетной политики, основной финансовый план органов местного самоуправления, правовой акт, учитывает его конституционные основы.

Проведенное сравнительное исследование норм бюджетного законодательства позволяет выявить тенденцию в переходе от определения местного бюджета как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, к определению местного бюджета как формы образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. В этом прослеживается стержень проводимых в настоящее время изменений и реформ в развитии бюджетной системы страны, напрямую затрагивающих местный бюджет, – переход к бюджетированию, ориентированному на результат. Основным в понятии местного бюджета становится достижение конкретного результата.

Анализ дореволюционного законодательства свидетельствует о том, что в монархической России присутствовали отдельные элементы практического конституционализма, к которым можно отнести и

существовавшую форму местного самоуправления⁵. Непосредственно конституционные нормы, посвященные формированию и расходованию местных бюджетов, содержатся в конституциях советского государства. Возникновение данного предмета конституционно-правового регулирования связано с принятием Конституции РСФСР 1918 г. Она характеризуется в научной литературе как первый основной закон социализма. Все дальнейшее развитие данного института было связано с принятием новых Конституций СССР и на их основе – новых конституций союзных и автономных республик. Следует отметить, наиболее подробно вопросы формирования и расходования бюджетов местных органов власти отражены в конституциях РСФСР 1918 г., 1925 г., в которых выделен специальный раздел «Бюджетное право». В последующих конституциях Союза ССР это были уже отдельные нормы, которые дублировались в конституциях союзных и автономных республик.

Существенные изменения в организации власти на местном уровне начинаются в нашей стране с 1985 г. Они направлены на всестороннее развитие демократии, создание правового государства, воплощение на практике принципа разделения властей, возрождения института местного самоуправления. Основой развития последнего в стране признавалось самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Одной из ключевых характеристик явилось нормативное закрепление принципа самостоятельного формирования и расходования бюджета местного самоуправления. К концу 1991 г. происходит распад СССР. Россия стала развиваться как самостоятельное суверенное демократическое государство. В 1993 г. принимается Конституция РФ, которая закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя страны.

Для государств с федеративным устройством характерна единая конструкция конституционного регулирования местного самоуправления. Общие нормы, в том числе и связанные с бюджетом местного

⁵ См.: Шульженко Ю.Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. М., 2008. С. 31.

самоуправления, содержатся в основных законах страны, субъектов, конкретизируются в федеративном и региональном законодательстве с учетом особенностей каждого региона. Вместе с тем содержание норм Конституции РФ свидетельствуют о существенном расширении пределов местного самоуправления, направленном на максимальную реализацию права граждан на местное самоуправление.

Глава вторая «Формирование и расходование бюджета местного самоуправления в России на современном этапе» посвящена анализу конституционно-правового регулирования формирования и расходования бюджета местного самоуправления в России на современном этапе, соотношению норм федеральной Конституции и конституций (уставов) субъектов Федерации, норм федерального и регионального законодательства; совершенствованию нормативного регулирования формирования и расходования местных бюджетов; развитию правового регулирования финансовой несостоятельности муниципальных образований.

Одной из правовых характеристик России как государства является федеративная природа нашей страны. Она отражается прежде всего в конституционном разграничении предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов, двухуровневой структуре законодательства, образующей в комплексе единое правовое пространство России. Федеративное устройство непосредственно связано с динамикой развития отношений в данных областях и имеет постоянную тенденцию к совершенствованию в правовых рамках и процедурах, предусмотренных Конституцией РФ.

Проведенное исследование позволяет выделить в составе Конституции РФ как нормы общего характера, устанавливающие основные начала местного самоуправления в государстве, так и нормы специального характера, регулирующие компетенцию местного самоуправления в сфере формирования и расходования местных бюджетов. С учетом федеративного устройства нашего государства нормы, посвященные местному

самоуправлению, формированию, расходованию местных бюджетов, нашли свое отражение в конституциях и уставах субъектов Федерации. В связи с этим принципиальным становится исследование соотношения положений основных законов субъектов с федеральной Конституцией.

Применительно к республикам необходимость соответствия их конституций Конституции страны и уровень этого соответствия определяются объективными факторами. Оно устанавливается только в той мере, в какой это необходимо в целях создания условий для функционирования Российской Федерации как целостного единого государства, обеспечения гарантий единого экономического пространства, единых основ статуса личности, прямого действия Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории, претворения в жизнь основ конституционного строя России⁶.

Важное значение имеет анализ соотношения норм федерального законодательства и норм законодательства субъектов Федерации в области местного самоуправления. Конституция РФ в ст. 72 относит к совместному ведению РФ и ее субъектов «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Подобное построение конституционной нормы позволяет говорить о нескольких вариантах ее прочтения. С учетом выводов Конституционного Суда РФ⁷, который затрагивал проблемы общих принципов организации местного самоуправления при рассмотрении дел о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г., о проверке конституционности Закона Удмуртской республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской республике» 1996 г., преобладающей является точка зрения, что на федеральном уровне должны

⁶ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1996. С. 60.

⁷ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2811; СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

быть законодательно установлены именно общие принципы организации местного самоуправления.

Таким образом, конкретизация конституционных норм на федеральном уровне происходит в основополагающих нормативных правовых актах, посвященных формированию и расходованию бюджетов местного самоуправления: Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. и Бюджетном кодексе РФ, а региональная специфика нормативного регулирования отражена в законодательстве субъектов, учитывающем положения федерального законодательства.

Обратим внимание на ряд важных моментов. Непосредственно вопросам формирования и расходования бюджета местного самоуправления в Федеральном законе 2003 г. посвящена гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления», в ст. 49 которой указывается, что «экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований». В соответствии с данной редакцией ст. 49 в состав муниципальной собственности не включаются средства местных бюджетов. Данный подход противоречит концепции права собственности, существующей в гражданском праве. Согласно ст. 128 Гражданского кодекса РФ понятие «имущество» является универсальным и включает в себя денежные средства и имущественные права в том числе. Подобная коллизия, по мнению исследователей, объясняется тем, что отношения в сфере муниципальных финансов регулируются в том числе и финансовым правом.

С учетом анализа содержания ст. 130, ст. 132 Конституции РФ, положений ст. 215 ГК РФ, согласно которой правомочия населения (местного сообщества) как субъекта права муниципальной собственности реализуются органами местного самоуправления, выступающими от имени муниципального образования, точек зрения, изложенных в научных

публикациях, для устранения имеющихся противоречий предлагается изложить ст. 49 Закона в следующей редакции: «Экономическую основу местного самоуправления составляют находящиеся в муниципальной собственности... средства местных бюджетов», что позволит законодательно закрепить включение средств местных бюджетов в состав муниципальной собственности, а следовательно, получить дополнительные гарантии правомочий собственника.

Следует отметить, что существующая законодательная база субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления достаточно обширна и неоднозначна. Отдельные законы, регулирующие местное самоуправление, приняты не во всех регионах. Существующие законодательные акты субъектов РФ имеют как общие черты, так и региональные различия. Общим для регионального законодательства является обязательный учет положений Конституции РФ, федерального законодательства, регулирующего местное самоуправление. Различия проявляются в количестве, объеме норм, непосредственно посвященных формированию и расходованию бюджетов местного самоуправления. Например, в Законе Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» 2005 г.⁸ данный вопрос регулируется непосредственно только ст. 38 «Местные бюджеты», а в Законе г. Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве» 2002 г.⁹ отражен в ряде статей – ст. 26 «Местный бюджет», ст. 27 «Доходы и расходы местных бюджетов», ст. 28 «Обеспечение местных бюджетов». Подобные различия характерны и для краевого и республиканского законодательства (ст. 30 «Экономическая основа местного самоуправления» Закона Республики Марий Эл «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в

⁸ Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 2005. № 14.

⁹ Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 15.

Республике Марий Эл» 2005 г.¹⁰, ст. 34 Закона Ставропольского края «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» 2005 г.¹¹).

Проведенный анализ свидетельствует о том, что в настоящее время на федеральном и региональном уровнях установлен оптимальный баланс соотношения норм федерального законодательства и норм законодательства субъектов РФ, соответствия региональных актов нормам Конституции России. В результате достаточно длительного процесса разграничения полномочий между федеральным центром, регионами и местным самоуправлением на практике реализованы конституционные гарантии самостоятельного осуществления органами местного самоуправления полномочий по формированию и расходованию местных бюджетов, компенсации дополнительных расходов в результате наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Федерации. Практическая реализация норм Конституции о совместном установлении общих принципов реализации местного самоуправления РФ и ее субъектов находит отражение в достижении оптимального взаимодействия федерального и регионального законодательства при соблюдении специфических интересов субъектов Федерации.

Важное значение имеет изучение проблем эффективности формирования и расходования бюджета местного самоуправления. После распада СССР Российская Федерация унаследовала бюджетную систему формально федерации, но по существу унитарную, высокоцентрализованную, в которой региональные и местные власти не имели значимой бюджетной самостоятельности. Территориальные бюджеты утверждались органами власти и управления более высокого уровня, которые и обеспечивали их сбалансированность путем установления индивидуальных

¹⁰ СЗ Республики Марий Эл. 2005. № 4. Ст. 150.

¹¹ Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. 2005. № 6. Ст. 4346.

нормативов формирования доходов и предоставления покрывающих «плановый дефицит» централизованных дотаций.

С принятием Конституции РФ начинается новый этап в развитии межбюджетных отношений. Переход к современной методике предоставления финансовой помощи бюджетам субфедерального уровня начался в 1998 г. с принятием постановления Правительства РФ «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах»¹². Данная Концепция предусматривала разграничение расходных полномочий и ответственности органов власти; инвентаризацию расходных полномочий; поэтапный переход в 1998–2001 гг. к нормативной оценке бюджетных потребностей органов государственной власти и управления разных уровней; разграничение доходных источников. Логическим продолжением развития и упорядочения системы межбюджетных отношений стала «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», одобренная в 2001 г. постановлением Правительства РФ¹³. Целью Программы развития бюджетного федерализма стало создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований по эффективному управлению финансами субнационального уровня.

Мировой опыт бюджетного федерализма свидетельствует, что система финансовой помощи бюджетам других уровней, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности субнациональных властей, в том числе муниципальных образований, одновременно может способствовать созданию стимулов для проведения на местном уровне рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики и повышению эффективности бюджетных расходов.

Продолжая начатые преобразования, в 2006 г. распоряжением Правительства РФ была одобрена «Концепция повышения эффективности

¹² СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3905.

¹³ СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах»¹⁴, основными целями которой стали: укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ; создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты; создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами; повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов.

На современном этапе развития межбюджетных отношений реформа перешла на муниципальный уровень, что потребовало принятия соответствующих муниципальных правовых актов, которые содержат в себе комплекс мероприятий, направленных на повышение результативности бюджетных расходов путем реформы бюджетного процесса и сети бюджетных учреждений; совершенствование среднесрочного финансового планирования; совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования; упорядочение процедур составления и рассмотрения бюджета.

Одним из главных аспектов эффективного расходования бюджета местного самоуправления является развитие системы муниципального заказа, направленной на максимальную экономию и эффективное расходование средств бюджетов; развитие конкурентных начал; снижение коррупционности; поддержку реального сектора экономики. На это ориентирует и конституционно закрепленный в Российской Федерации принцип единства экономического пространства, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности.

Центральное место в нормативном регулировании муниципального заказа занимает Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Практическое применение Закона, анализ материалов

¹⁴ СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1640.

судебной практики свидетельствуют о сложности реализации норм законодательства. В частности, достаточно проблематично соблюдать требования при размещении заказов на уровне небольших сельских поселений. Связано это, в первую очередь, с небольшим объемом проводимых работ, недостаточностью бюджетных средств, излишней формализованностью конкурсных процедур, что на практике приводит к затягиванию выполнения необходимых работ, оказания услуг. С другой стороны, принятие единого Федерального закона в сфере бюджетных закупок позволило упорядочить нормативно-правовое регулирование в данной сфере, способствовало принятию на муниципальном уровне соответствующих правовых актов, снижению бюджетных расходов, уменьшило коррупционную составляющую при размещении заказов.

Особую актуальность при размещении муниципальных заказов приобретает законодательно установленная квота на размещение заказов у субъектов малого предпринимательства. Это способствует поддержке местных производителей, созданию новых рабочих мест, снижению финансовых издержек, стимулирует развитие рыночных начал в такой сфере, как жилищно-коммунальное хозяйство, экономит ресурсы муниципальных образований.

Практика оказания помощи муниципальным образованиям, находящимся в состоянии финансового кризиса, показывает, что основной комплекс мероприятий и правовое регулирование осуществляется именно на уровне органов власти субъектов федеративных государств. Российское законодательство, хоть и весьма ограничено по количеству нормативных правовых актов, регулирующих непосредственно вопросы финансовой несостоятельности муниципальных образований, также развивается в данном направлении. Так, ст. 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. предусматривает, что именно органы государственной власти субъекта РФ совместно с органами местного самоуправления муниципального

образования, находящегося в состоянии финансового кризиса, выступают с инициативой введения временной финансовой администрации для оздоровления финансового состояния муниципального образования. Указанная норма находит свое отражение и в законодательстве субъектов РФ.

Целесообразно рассмотреть вопрос о создании в РФ Агентства по реструктуризации долговых обязательств муниципальных образований. Его главными задачами могли бы быть: разработка программ реструктуризации долговых обязательств муниципальных образований, планов мероприятий, направленных на повышение уровня платежеспособности муниципальных образований; осуществление наблюдения за ходом процесса реструктуризации долговых обязательств муниципальных образований.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования, изложены основные выводы.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1) Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК России:

Будаев А.М. Конституционно-правовое регулирование формирования и расходования местных бюджетов органами местного самоуправления // Труды Института государства и права Института государства и права Российской академии наук. – 2008. – № 5. – С. 119–131. – 0,5 п.л.

2) Работы, опубликованные в иных изданиях:

Будаев А.М. Проблемы правового регулирования формирования бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации // Государство, Право и Управление: Материалы Всероссийской межвузовской научно-практической конференции. – ГУУ. – М., 2002. – С. 93–95. – 0,2 п.л.;

Будаев А.М. Анализ правового обеспечения оптимальных способов расходования бюджетных средств муниципальных образований Российской

Федерации // Государство, Право и Управление: Материалы IV Всероссийской межвузовской научно-практической конференции. – Вып. 1. – ГУУ. – М., 2004. – С. 179–184. – 0,5 п.л.;

Будаев А.М. Некоторые аспекты правового обеспечения процедуры банкротства муниципальных образований// Проблемы регионального и муниципального управления: Материалы международной научной конференции. – М., 2006. – С. 315–319. – 0,4 п.л.;

Будаев А.М. Правовое обеспечение радиационной безопасности на уровне муниципальных образований: организационные и финансовые аспекты// Проблемы управления безопасностью сложных систем: Материалы XV международной научной конференции. – М., 2007. – С. 248–252. – 0,4 п.л.