

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**РЫСМЕНДЕЕВ Б.ДЖ.**  
к.ю.н., и.о. доцента КГЮА  
ualibrary@mail.ru

*В статье проводится анализ понятия финансово-экономических основ местного самоуправления. Раскрываются экономические и финансовые основы местного самоуправления. Финансово-экономические основы местного самоуправления рассматриваются как институт муниципального права.*

На основе анализа двух правовых категорий «муниципальная собственность» и «местный бюджет», составляющие по сути основное содержание финансов и экономики муниципальных образований, на наш взгляд, можно перейти к самому понятию «финансово-экономические основы местного самоуправления». Интересно отметить, что ранее и Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», и Закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 12 января 2002 года № 5 отдельно различали «экономические основы» и «финансовые основы» местного самоуправления как самостоятельные понятия. Экономическую основу местного самоуправления составляли трудовые и природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территории местного сообщества, коммунальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, предприятия, организации и учреждения независимо от форм собственности, расположенные на соответствующей территории. Финансовую же основу местного самоуправления составляют закрепленные законодательством Кыргызской Республики за местными сообществами налоговые и неналоговые источники доходов, доходы от использования коммунальной собственности, а также кредитные и иные финансовые ресурсы.

Почему же законодатель решил объединить их в одно сложное понятие? Что следует понимать теперь под «финансовыми основами», если местные финансы уже вошли в экономическую основу? Чем же руководствовался законодатель? Например, Декларация о принципах местного самоуправления в государствах - участниках Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 года содержит только одно понятие – «экономические основы местного самоуправления» (ст.4)<sup>1</sup>, а Конституция Кыргызской Республики вообще не содержит ни одно из вышеназванных понятий. В литературе же можно встретить чаще всего словосочетания такого рода: материально-финансовые ресурсы, бюджетно-финансовая база. На лицо имеется тенденция к укрупнению понятия финансово-экономической основы.

Реальность и эффективность местного самоуправления определяется прежде всего материально-финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности финансово-экономические основы местного самоуправления. Что представляют собой финансово-экономические основы местного самоуправления как институт муниципального права? В юридической науке уже делались попытки дать научное определение данному понятию. На наш взгляд, наиболее удачным является определение финансово-экономических основ местного самоуправления, сформулированное Фадеевым В.И. как «совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований»<sup>2</sup>.

Финансово-экономические основы местного самоуправления как институт новой отрасли права - муниципального права - имеет межотраслевой, комплексный характер и выступает предметом общетеоретических правовых и экономических исследований. Муниципально- правовые нормы, регулирующие финансово-экономическую деятельность муниципальных образований, содержатся в законах, нормативных правовых актах органов местного самоуправления. С этой точки зрения, эти муниципальные нормы могут быть разграничены на две группы: закрепленные в законодательных

<sup>1</sup> Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств. 1995. №6. С. 86.

<sup>2</sup> Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С.134.

источниках и содержащиеся в нормативных правовых актах муниципальных образований. Приоритет здесь, безусловно, отдается нормам законодательства, которые определяют важнейшие характеристики финансово-экономической модели местного самоуправления.

Комплексный характер многих норм муниципального права, в том числе регулирующих финансово-экономические аспекты деятельности органов местного самоуправления, обусловлены тем, что, находясь в разных отраслях права и законодательства, они воздействуют на отношения местного самоуправления, не утрачивая своей первичной структурной принадлежности. Например, нормы Закона КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сентября 2003 года № 215 по предмету своего регулирования относятся к отрасли финансового права. Одновременно они включаются в систему норм муниципального права, так как регулируют организацию местных финансов, устанавливают источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления.

Финансово-экономические основы, обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, служат, прежде всего, удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. Вместе с тем укрепление и развитие финансово-экономических основ местного самоуправления оказывают влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом. Но при этом следует учитывать, что финансовая и экономическая самостоятельность муниципальных образований во многом обусловлена состоянием экономики нашего общества, его финансов.

Финансово-экономические основы местного самоуправления составляют: а) муниципальная собственность; б) местные бюджеты и иные финансовые ресурсы местного самоуправления; в) имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также, в соответствии с законом, иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию необходимых экономических; финансовых и иных условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

Европейская Хартия местного самоуправления устанавливает:

а) органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

б) финансовые ресурсы органов местного самоуправления; должны быть соразмерны предоставляемым им Конституцией или законом полномочиям;

в) по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом<sup>3</sup>;

г) финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими с тем, чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий;

д) защита более слабых, в финансовом отношении, органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

Эти положения можно рассматривать в качестве общих принципов, которые должны определять экономическую и финансово - налоговую политику демократического государства применительно к местным органам власти, получая отражение в законодательстве данной страны.

Органы государственной власти Кыргызской Республики обязаны содействовать развитию финансово-экономических основ местного самоуправления. В этих целях они:

- регулируют законами порядок передачи объектов государственной собственности в

<sup>3</sup> Абрамов В.Ф. Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦИС. - М., 1997. - №1. – С. 109.

муниципальную собственность;

- разрабатывают и устанавливают государственные минимальные социальные стандарты;
- регулируют отношения между республиканским бюджетом и местными бюджетами;
- обеспечивают сбалансированность минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- обеспечивают гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- компенсируют местному самоуправлению дополнительные расходы, возникающие в результате решений, принятых органами государственной власти.