

© Дмитрий Игоревич Кузьмин

канд. экон. наук, доцент кафедры правового обеспечения государственного
и муниципального управления,
Владимирский филиал РАНХиГС

КОНСТИТУЦИОННОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗРЕЗЕ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Constitutional support local government in the context of resource provision

Аннотация: статья 12 Конституции Российской Федерации характеризует местное самоуправление как самостоятельный институт в пределах своих полномочий. В то же время финансовое сопровождение функционирования местных администраций опирается на раздел X «Местные налоги и сборы» Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ. В данной статье отражается коллизия этих норм.

Abstract: Article 12. "Constitution of the Russian Federation" Local government characterizes as an independent institution within its authority. At the same time the financial support of the functioning of local authorities based on Section X. Local taxes and fees "Russian Tax Code (Part Two)" from 05.08.2000 № 117-FZ. This article reflects the collision of these norms.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция, Налоговый кодекс, местное самоуправление.

Keywords: The Russian Federation, the Constitution, the Tax Code, local government.

Для начала следует разобраться, какими полномочиями действующее законодательство наделяет муниципальные образования, их перечень обширен, поэтому необходимо прибегнуть к определению рода укрупнениям и разграничениям (статья 14 «Вопросы местного значения городского, сельского поселения» и статья 15 «Вопросы местного значения муниципального района»):

- 1) составление и рассмотрение проекта, утверждение и исполнение, осуществление контроля, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- 3) владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом;
- 4) организация в границах поселения электро-, газо-, тепло- и водоснабжения населения, водоотведения (к району относятся только первые два).

Акционерное общество «Газпром» и его дочерние компании в настоящее время самостоятельно практически не инвестируют денежные средства в развитие системы газоснабжения. По этой причине местным администрациям приходится изыскивать соответствующие решения (в том числе привлекая частный бизнес);

- 5) дорожная деятельность для автомобильных дорог местного значения, обеспечение безопасности дорожного движения, в том числе осуществление муниципального контроля по степени сохранности автомобильных дорог;

- 6) создание условий и организация строительства, обеспечение нуждающихся малоимущих граждан жилыми помещениями, содержание муниципального жилищного фонда.

Пункт пятый и шестой напрямую зависят от обеспеченности муниципалитетов ресурсами. Если подробнее останавливаться на дорожной сети, то денежные средства в

основном приходят в конце года, при этом имея крайне сжатые сроки освоения. Соответственно страдают объемы и качество получаемого дорожного полотна;

7) организация бесплатного и общедоступного (дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего) образования;

8) создание условий оказания медицинской помощи проживающему населению на территории муниципального района исходя из территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи.

Пункты седьмой и восьмой относятся только к муниципальным районам, в то же время последний зачастую относится и вовсе на уровень субъектов (в том числе и во Владимирской области). В то же время работа с детьми группы риска, наоборот, в целом ряде случаев передается районам и муниципалитетам.

При этом обязательно необходимо добавить, что во Владимирской области муниципалитеты характеризуются очень большими площадями, в том числе количествами населенных пунктов при достаточно небольших значениях граждан, проживающих на данной территории. Укажем лишь несколько примеров:

1) Андреевское сельское поселение (Александровский район) – 80 населенных пунктов, 589 км², 4859 человек;

2) Куприяновское сельское поселение (Гороховецкий район) – 54 населенных пункта, 565,9 км², 3885 человек;

В итоге складывается ситуация, когда отдельный гражданин отодвигается все дальше территориально от механизмов решения его конкретных проблем. Упрощение и фактическое нивелирование народовластия в решении вопросов местного значения с точки зрения оптимизации государственных расходов в итоге подобная система муниципального управления напрямую является фактором роста социальных напряженностей.

Статья 3 главы 1 «Основы конституционного строя», располагающаяся в разделе первом Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), предусматривает: народ осуществляет свою власть непосредственно, или через органы местного самоуправления и органы государственной власти. Высшим непосредственным выражением власти народа являются или референдум, или свободные выборы.

Статья 130 главы 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации регламентирует, что местное самоуправление в Российской Федерации осуществляет:

1) решение вопросов местного значения;

2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Статья 132 Конституции Российской Федерации развивает вышесказанное следующим образом

3) формируют, утверждают и исполняют местный бюджет;

4) устанавливают местные налоги и сборы;

5) осуществляют охрану общественного порядка;

6) дополнительно местное самоуправление может наделяться законом отдельными государственными полномочиями (с передачей необходимых материальных и финансовых средств).

Раздел X «Местные налоги и сборы» Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.07.2016) закрепляет за местными властями следующие налоги:

1) глава 31 – земельный налог;

2) глава 32 – налог на имущество физических лиц;

3) глава 33 – торговый сбор.

Наиболее часто встречаются первые два вида, соответственно основными налогоплательщиками являются физические лица – граждане, проживающие на конкретной территории.

Следует особо остановиться на процедуре определения кадастровой стоимости необходимой для определения налоговой базы этих налогов. Статья 66 «Оценка земли» Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) описывает, что средний уровень кадастровой стоимости для муниципального района утверждают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В то же время при определении рыночной стоимости земельного участка его кадастровая стоимость устанавливается равной рыночной. Статья 24.15 «Определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости» Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» определение кадастровой стоимости оценщиками осуществляется исходя из требований настоящего Федерального закона, актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, стандартов и правил оценочной деятельности, регулирующих вопросы определения кадастровой стоимости. Датой определения кадастровой стоимости объектов недвижимости в рамках проведения государственной кадастровой оценки является дата, по состоянию на которую сформирован перечень. Как видно, муниципальные власти не участвуют в формировании налоговой базы основных источников соответствующих бюджетов.

Следует перейти к рассмотрению статьи 136 «Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации» Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016), а именно систематизировать исходя из логики данной статьи ограничения для муниципальных образований:

1) если доля дотаций в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 5 процентов собственных доходов, муниципальные образования начиная с очередного финансового года лишаются права превышать устанавливаемые высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормативы расходов по оплате труда депутатов, выборных должностных лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления;

2) 20 процентов - не имеют права исполнять и устанавливать расходные обязательства, не связанные с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами или законами субъектов к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления;

3) 50 процентов - начиная с очередного финансового года дополнительно к приведенным выше осуществляются следующие дополнительные меры: а) подписание и выполнение соглашения с финансовым органом субъекта о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств, увеличению налоговых и неналоговых доходов местного бюджета; б) представление муниципальной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства проекта местного бюджета на очередной финансовый год; в) проведение не реже одного раза в два года проверки годового отчета об исполнении бюджета контрольно-счетными органами субъектов или органами государственного финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов.

Исходя из рассматриваемых совокупностей еще более непонятным выглядит постановление Конституционного суда от 17 июня 2004 года № 12-П где указано, что местный бюджет (не изолирован), а является составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаток доходной части местного бюджета влечет за собой обязанность федеральных и региональных органов государственной власти направлять соответствующие трансферты.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 03.07.2016, с изм. от 05.07.2016) // СПС «КонсультантПлюс».