
Н.В. Талалаев

соискатель Международного Института Управления МГИМО(У) МИД РФ

ПОНЯТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Основы местного самоуправления представляют собой совокупность отношений, складывающихся в результате организации и осуществления местного самоуправления. По сути дела это основы (отношения), присущие местной публичной власти.

Ключевые слова: муниципальная власть, экономическая основа, местное самоуправление.

N. Talalaev

*applicant, Department of State Administration and Law,
International Institute of Administration,
MGIMO(University) under the Ministry of Foreign Affairs of Russia*

THE CONCEPT OF ECONOMIC BASIS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN LEGAL SCIENCE

The basis of local self-government constitutes the totality of relations arising as a result of local self-government organization and administration. As a matter of fact this basis (these relations) is characteristic of any local public

Key words: economic basis, local self-government, municipal authority

Реформа местного самоуправления: достижения и проблемы



С правовой точки зрения под основами местного самоуправления, как представляется, следует понимать совокупность взаимосвязанных отношений, регулируемых нормами различных отраслей права.

Эти отношения можно условно сгруппировать и среди них выделить следующие группы отношений, которые возникают:

- по поводу организации и деятельности системы органов местного самоуправления, порядка их работы, а также выборных должностных лиц;

- в связи с установлением территориального устройства, как одной из основ местного самоуправления и признаков публичной власти;

- в связи с формированием экономической основы и экономической деятельностью органов местного самоуправления;

- в связи с формированием финансовой основы и финансовой деятельности органов местного самоуправления.

В юридической литературе основы местного самоуправления определяются по-разному.

Одни ученые считают, что под основами следует понимать «основополагающие начала деятельности населения» (Е.С. Шутрина). На наш взгляд, это не совсем точный подход. Основополагающие начала - это принципы (от лат. *principium*). Но принципы, как основополагающие начала ничего общего не имеют с основами местного самоуправления, которые представляют собой совокупность общественных отношений.

В.И. Фадеев и А.Н. Писарев определяют основы местного самоуправления через совокупность правовых норм, содержащихся в законодательстве. Такое определение вытекает из утверждения о том, что «муниципальное право по существу является правом местного самоуправления». Это означает, что муниципальное право и местное самоуправление - одно и то же.

Подобная идентификация не имеет под собой достаточных оснований. Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, представляет собой совокупность норм, регулирующих определенные группы общественных отношений.

Местное самоуправление - это разновидность публичной и социальной власти.

Эти два понятия - право и местное самоуп-

равление - построены на разных родовых признаках.

Право представляет собой совокупность норм. Местное самоуправление, как уже отмечалось, определяется в значении «публичная власть», «деятельность».

То есть местное самоуправление, являясь разновидностью публичной и социальной власти, не может быть идентифицировано с совокупностью норм. Оно состоит из отношений властного и социального характера. Другое дело, что отношения эти регулируются нормами права.

Если же определить понятие основ местного самоуправления через совокупность норм, то получается, что и местное самоуправление представляет собой также совокупность норм права.

Однако при определении понятия местного самоуправления В.И. Фадеев не называет его совокупностью норм права, а указывает на то, что «это система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории».

Данное понятие складывается отнюдь не из совокупности норм. Оно включает в себя определенные группы общественных отношений, присущих муниципальной (местной) публичной власти.

А к основам местного самоуправления законодательство Российской Федерации и ее субъектов относит организационную, территориальную, экономическую, финансовую, правовую. В научной литературе рассматриваются и другие основы местного самоуправления: теоретическая, социальная и пр.

Организационная основа содержит в себе структуру органов местного самоуправления, порядок и принципы их работы. Кроме того, в организационную основу включается институт выборных и иных должностных лиц местного самоуправления.

Вторым важнейшим образующим элементом является территориальная основа. Объединяясь в сообщества, люди стали обозначать территории этих сообществ. У каждой общины, например союза общин, была своя территория, в пределах которой они жили, создавали производство, охотились, занимались промыслом. Границы территории находились в зависимости от

роста численности людей. Большая их численность диктовала необходимость расширения территории.

Это было связано с развитием производства, строительством жилья, исчезновением животных, которые составляли основной источник питания людей. Сферу действия нужно было расширять.

Территориальная основа является важнейшим признаком публичной власти, в том числе и муниципальной. Она обозначает локальный характер местного самоуправления и непосредственно связана с масштабом применения норм, принимаемых при осуществлении деятельности субъектами местного самоуправления.

Развитие первых двух основ связано с развитием экономики, включающей производство, собственность, а позднее и финансовые ресурсы. Без производства человек не мог выжить, так как оно давало не только продукты питания и товары производственного назначения, но и составляло налогооблагаемую базу, с помощью которой формируются финансовые ресурсы. Производство давало также рабочие места.

Экономическая и финансовая основы составляют фундамент муниципальной власти. От состояния экономической и финансовой основ зависит состояние самой публичной власти, ее реальная способность решать задачи местного значения.

Как уже отмечалось, основы местного самоуправления находятся в тесной связи между собой. Помимо этого следует заметить, что основы имеют непосредственную связь с компетенцией местного самоуправления, с ее реализацией.

С одной стороны, основы выступают в качестве фундамента, на котором строится компетенция, с другой - они являются механизмом, с помощью которого реализуется компетенция. Да это и понятно. Муниципальная власть реализуется, как было ранее замечено, путем управления. Для управления характерно наличие субъекта и объекта управления. Но чтобы управлять, субъект управления должен обладать соответствующей компетенцией, объем которой зависит от многих факторов: от численности населения, от объема муниципальной собственности, от состояния финансовых и организационных ресурсов.

Понятие экономической основы местного

самоуправления следует определять через совокупность общественных отношений, складывающихся в местном самоуправлении.

Местное самоуправление как публичная власть имеет свои признаки, в том числе и экономической направленности. По сути своей эти признаки представляют собой группы общественных отношений.

Местная публичная власть реализуется путем сочетания административных и экономических методов управления. Следовательно, ей присущи управленческие отношения административного и экономического характера. При этом экономические отношения играют определяющую роль.

В.Г. Афанасьев, на наш взгляд, правильно замечает, что все управленческие отношения порождаются экономическим базисом общества и что все они содержат элементы как базисных, так и надстроечных отношений.

Что касается местной публичной власти, то складывающиеся управленческие отношения при ее реализации представляют собой совокупность разных отношений, содержащих также элементы и базисных, и надстроечных.

Из этого следует, что экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность регулируемых нормами права отношений, складывающихся в результате деятельности жителей, проживающих в пределах муниципального образования, органов и должностных лиц местного самоуправления по формированию, управлению, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, осуществлению налоговой и финансовой политики в целях решения задач местного значения. Такое определение понятия экономической основы местного самоуправления характерно для англосаксонской концепции. Объясняется это тем, что экономические отношения охватывают только сферы местного значения.

Для определения понятия на основе европейской континентальной концепции термин «задачи местного значения» необходимо заменить термином «решения значительной части государственных задач».

То есть экономическую основу местного самоуправления следует определять исходя из концепции местного самоуправления и понятия последнего.

В целях определения понятия на основе соче-

тания двух концепций достаточно включить в данное нами определение наряду с термином «решение задач местного значения» термин «и решения значительной части государственных задач».

Содержание экономической основы свидетельствует, что она состоит из нескольких групп общественных отношений: отношений муниципальной собственности, финансовых отношений, отношений иной собственности. Все эти и другие отношения содержатся в ст. 28 Федерального закона «Об общих принципах организации...»

Данное содержание экономической основы местного самоуправления воспроизведено в законах о местном самоуправлении 18 субъектов Российской Федерации (Ямале Ненецкий автономный округ, город Санкт-Петербург и др.) из 26 исследованных.

В других законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении содержание экономической основы отличается от содержания данного в Федеральном законе.

Законы о местном самоуправлении Республики Адыгея, Белгородской и Вологодской областей определяют содержание экономической основы примерно так: «Экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах территорий местного самоуправления, имущество, находящееся в муниципальной собственности, имущество, находящееся в государственной собственности, переданное органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей местного сообщества...». В Законе Республики Адыгея по сравнению с законами Белгородской и Вологодской областей не включаются в экономическую основу недра земли.

Закон о местном самоуправлении Краснодарского края (ст. 36) устанавливает, что экономическую основу местного самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), находящиеся в границах соответствующей территории за исключением отнесенных к федеральной собственности и собственности Краснодарского края; движимое и недвижимое имущество, вхо-

дящее в состав муниципальной собственности; государственная собственность, переданная органам местного самоуправления для реализации отдельных полномочий, а также частная и иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения соответствующей территории.

Законодатель как бы вычленяет муниципальную собственность из других видов собственности. В то же время он устанавливает, что и другие виды собственности должны вносить определенный вклад в формирование экономической основы местного самоуправления. Примерно такую же норму закрепляет Закон Магаданской области «О местном самоуправлении в Магаданской области».

Закон Свердловской области «О местном самоуправлении...» (ст. 9) дополняет к вышеуказанным элементам экономической основы местного самоуправления земельные участки и промышленный и научно-культурный потенциал, используемые местным сообществом.

Закон Рязанской области «О местном самоуправлении...» (ст. 35) предусматривает в составе экономической основы также акции предприятий и банков.

Первая группа субъектов Российской Федерации в содержание экономической основы включает все виды финансовых ресурсов, вторая группа относит финансовые ресурсы к разновидности элементов муниципальной собственности и включает их в состав муниципальной собственности. Назвать это недостатком не представляется целесообразным, так как в любом случае местные финансы выступают в роли формирующего элемента экономической основы местного самоуправления.

Следует обратить внимание на тот факт, что законы в любом случае тесно увязывают отношения по поводу муниципальной собственности и местных финансов. Это означает, что экономическая деятельность неразрывно связана с финансовой деятельностью органов местного самоуправления. Связь эта имеет взаимообусловленный характер. Развитие муниципальной собственности, например в виде предприятий, создает условия для расширения источников доходов местного бюджета. Предприятия могут быть проданы, переданы в управление, их площади сданы в аренду. Все доходы поступают в местный бюджет.

Увеличение доходной части бюджета позволяет увеличить расходы на приумножение муниципальной собственности в виде объектов, производимой продукции и т.д.

Муниципальная собственность оказывает влияние на состояние местного бюджета по разному. С одной стороны, она может способствовать пополнению доходной части бюджета, с другой - она требует расходов на ее содержание. Объясняется это тем, что не все объекты муниципальной собственности дают доход. Например, объекты здравоохранения, образования, культуры, то есть бюджетные учреждения, а также муниципальные предприятия пассажирского транспорта, жилищное хозяйство убыточны и требуют немалых затрат, чтобы функционировать.

Чтобы покрыть расходы на указанные и другие сферы деятельности, необходимо изыскивать финансовые ресурсы. Самый разумный выход, по нашему мнению, состоит в создании сбалансированной структуры объектов муниципальной собственности на территории муниципального образования. Для обретения экономической самостоятельности необходимо создание прибыльных муниципальных предприятий и организаций. Конечно, нельзя исключать и другие организационно-правовые формы предприятий. Но все же каждый собственник должен иметь свою собственность. Только тогда можно рассчитывать на самостоятельность в своей деятельности и на успешное достижение целей. Задачу эту можно решить с помощью таких важнейших экономических инструментов как-то: регулирование отношений муниципальной собственности, приватизации, инвестиционной деятельности, создания объектов других форм собственности. Это звенья одной цепи, связывающей процесс экономических преобразований на территории муниципального образования.

Инвестиции являются одной из форм привлечения финансовых средств для создания объектов производственного назначения и сферы услуг на территории муниципального образования. В особенности это важно в условиях, когда местные бюджеты практически не в состоянии выделить финансовые ресурсы на развитие производства и сферы услуг. При этом целесообразно, на наш взгляд, привлекать средства не только отечественных, но и иностранных инвесторов.

Важнейшим условием становления и укреп-

ления экономической основы местного самоуправления является развитие предпринимательской, коммерческой деятельности.

Создание коммерческих организаций на территории муниципальных образований - вполне реальная задача. Органы местного самоуправления при желании могут развернуть этот процесс и даже регулировать его. Регулирование может состоять, например, в том, чтобы создавать льготы тем видам предприятий, которые задействованы на производстве материальных благ. Им можно было бы подешевле сдать землю в аренду или производственные площади если они есть, установить льготы по налоговым и неналоговым платежам. Нужно дать возможность желающим создать такие предприятия, укрепить их, а затем через определенное время получить от них в бюджет соответствующие средства.

Решать все эти задачи с использованием предлагаемых инструментов, конечно же, нужно в рамках законодательства. Но это законодательство необходимо создать.

Важно принятие нормативных правовых актов субъектов РФ регулирующих: порядок создания муниципальной собственности, ее приватизацию, управление и распоряжение муниципальной собственностью; порядок передачи объектов собственности субъектов РФ в муниципальную собственность; инвестиционную деятельность; муниципальный заказ.

На федеральном уровне давно пора решить вопрос о принятии закона о разграничении собственности на федеральную, субъектов РФ и муниципальную, а также закона о развитии малых, средних предприятий промышленности.

В данной статье изложены основные положения, которые могли бы составить основу при разработке закона о развитии малых, средних предприятий промышленности.

Финансовая основа местного самоуправления непосредственно связана с экономической основой и является ее составной частью. Финансовая и экономическая основы выступают взаимообусловленными элементами местного самоуправления, так как они представляют собой совокупность взаимосвязанных отношений, близких по сущности и назначению.

И экономическая, и финансовая основы местного самоуправления обеспечивают хозяйственную его самостоятельность «служат прежде всего удовлетворению потребностей населе-

ния муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности», оказывают влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом (О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев). Финансово-экономические отношения, складывающиеся в местном самоуправлении, являются по сути своей, отражением финансово-экономических отношений в целом в стране. В то же время состояние финансово-экономического положения страны оказывает непосредственное влияние на состояние финансовой и экономической основ местного самоуправления. При слабости экономической и финансовой основ местного самоуправления, связанной с падением производственной сферы, в тяжелом положении пребывает вся финансово-экономическая система государства.

В юридической литературе используется различный подход к определению финансовой основы местного самоуправления.

Одни ученые определяют ее в совокупности с экономической основой, другие через определение финансов (В.А. Баранчиков).

Так, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина дают определение понятия финансово-экономической основы в совокупности этих двух основ местного самоуправления, придерживаясь структуры Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», глава пятая которого так и названа: «Финансово-экономическая основа местного самоуправления».

Г.В. Барабашев определяет финансовую основу (базу) через денежные средства.

При этом В.И. Фадеев рассматривает финансово-экономическую основу 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. Аналогичной точки зрения придерживается Е.С. Шугрина.

Это означает, что понятие экономики и финансов местного самоуправления приравнивается просто к совокупности норм. То есть авторы признают первичным совокупность норм, но не отношений, складывающихся в финансово-экономической сфере.

С научной точки зрения это определение страдает тем недостатком, что не базис имеет

определяющее значение в местном самоуправлении, а надстройка в виде совокупности норм. Экономические и финансовые отношения сложились значительно раньше, чем появились нормы права в законах и других нормативных актах.

Эта точка зрения, как уже отмечалось, логически построена на том, что право местного самоуправления идентифицируется с муниципальным правом.

Не совсем удачным, с научных позиций, по нашему мнению, является и то, что сторонники данного определения объединяют понятия финансовой и экономической основы, считают, что это одно и то же.

Мы уже отмечали, что экономическая и финансовая основы взаимосвязаны между собой и взаимозависимы.

Однако это не означает, что они совпадают по структуре, форме и видам. Нельзя, например, сказать, что объекты муниципальной собственности - то же самое, что и местный бюджет, точно так же нельзя утверждать, что муниципальное предприятие является собой финансовые ресурсы. Это совершенно разные вещи.

Понятие «финансовая основа» значительно уже, чем понятие «экономическая основа», так как «финансовые ресурсы» являются составной частью «экономической основы» и соотносятся, соответственно, как частное и общее. Но между частным и общим нельзя поставить знак равенства точно так же, как между элементом и системой, в которую включается данный элемент. Это общеизвестное правило для определения понятий, в том числе касающихся финансовых отношений.

Поэтому более корректной, на наш взгляд, является точка зрения, согласно которой финансовая основа определяется отдельно от экономической через совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере финансов и финансовой деятельности местного самоуправления (В.А. Баранчиков).

В учебнике О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева «Муниципальное право» (М., 2000) не дается общего подхода к определению основ местного самоуправления. В одном случае при определении финансово-экономической основы, по В.И. Фадееву, нормы регулируют отношения, в другом - территориальную организацию местного самоуправления либо организацию муниципальной службы.

Как уже отмечалось, нормы регулируют какие-либо отношения. Здесь необходимо придерживаться единого подхода.

Следует также заметить, что Федеральный закон «Об общих принципах организации...» в пятой главе, которая названа «Финансово-экономическая основа местного самоуправления», выделяет отдельную статью - «Экономическая основа местного самоуправления» (ст. 28) и отдельные статьи, касающиеся финансово-бюджетной деятельности и кредитных отношений.

В большинстве законов о местном самоуправлении субъектов РФ (в 41 из 48, взятых для изучения) термин «финансовая основа» используется в названиях глав или статей.

В связи с вышеизложенным под финансовой основой местного самоуправления следует понимать совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с формированием и расходованием местных финансовых ресурсов, определением их структуры, осуществлением бюджетно-финансовой и финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Субъектами этих отношений являются физические и юридические лица, объектом — финансовые средства, бюджетно-финансовая и финансово-кредитная деятельность. Нормы права регулируют как отношения субъектов к объекту, так и отношения субъектов между собой.