

УДК 342.55:336 (Тат)

А.А. ЮСУПОВ,
кандидат юридических наук, доцент

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В данной статье анализируются правовые основы полномочий представительного органа местного самоуправления в финансовой деятельности. Дается сравнение федерального и регионального законодательства на примере Республики Татарстан. Уделяется внимание проблемным вопросам в этой области.

Важной идеей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции от 6 октября 2003 г. [1], направленной на повышение демократизма устройства местной власти, является возрастание роли представительного органа муниципального образования в общей структуре органов местного самоуправления. Федеральный закон в редакции от 28 августа 1995 г. [2] предполагал обязательность создания такого органа в каждом муниципальном образовании (за исключением отдельных небольших поселений, где его функции мог исполнять сход граждан) и устанавливал минимальный перечень его исключительных полномочий:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц ме-

стного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Сохраняя эти гарантии представительной демократии, новая редакция Федерального закона предусматривает дополнительные условия, обеспечивающие придание представительному органу присущей ему роли в системе местного самоуправления. В законах субъектов РФ перечень исключительных полномочий представительного органа муниципального образования несколько шире аналогичного перечня, содержащегося в п. 16 ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. [1]. Так, п. 8 ст. 22 Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в РТ» [3] установлен следующий перечень:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

б) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) назначение выборов депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

11) принятие регламента и иных правовых актов по вопросам организации своей деятельности;

12) назначение членов избирательной комиссии муниципального образования.

Представительный и исполнительный органы местного самоуправления организационно разделены: представительный орган должен иметь самостоятельное финансирование; не допускается совмещение должности главы местной администрации и председателя представительного органа. Предусматривая в системе органов местного самоуправления наличие исполнительно-распорядительного органа, Федеральный закон в правовые отношения между органами местного самоуправления привносит элементы сдержек и противовесов, характерные для системы разделения властей на региональном и федеральном уровнях государственной власти. Они направлены, с одной стороны, против характерного для современной практики чрезмерного усиления единоличной власти глав муниципальных образований, а с другой – против неоправданного вмешательства представительных органов в исполнительно-распорядительную деятельность. Все это должно оптимизировать разделение труда разных муниципальных органов, повысить эффективность их дея-

тельности, а также эти новеллы должны способствовать превращению представительного органа из придатка местной администрации в самостоятельный субъект муниципальной власти, развитию его нормотворческих и контрольных функций.

Процесс формирования местных финансов неразрывно связан с особенностями организации бюджетного процесса на муниципальном уровне. Представительные органы местного самоуправления самостоятельно разрабатывают положение о бюджетном процессе в данном муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными законами Российской Федерации и законами ее субъектов согласно п. 1 ст. 11 ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Исполнительные органы муниципальной власти составляют проект бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на утверждение представительных органов местного самоуправления, осуществляют исполнение бюджета, в том числе сбор доходов бюджета, управление муниципальным долгом, представляют отчет об исполнении бюджета на утверждение представительных органов местного самоуправления, осуществляют иные полномочия согласно ст. 154 Бюджетного кодекса РФ [5].

Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Они вправе привлекать для этой цели аудиторов.

Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год.

Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Государственный комитет РФ по статистике.

Местные бюджеты тесно взаимосвязаны с бюджетами субъектов РФ и федеральным бюджетом. Основные принципы межбюджетных отношений, средства и порядок бюджетного регулирования закреплены в главе 5 Бюджетного кодекса РФ [5].

Представительными органами местного самоуправления, согласно п. 1 ст. 39 ФЗ от 6 октября 2003 г. [1], самостоятельно устанавливаются местные налоги и сборы, а также льготы по их уплате. Право органов местной власти на собственную налоговую политику является мощным рычагом воздействия на экономическую, экологическую, криминальную и другие ситуации.

Статьей 9 Бюджетного кодекса Российской Федерации [5] предусмотрено, что к ведению органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений относятся:

– установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;

– составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

– определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

– определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

– предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

– определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

– осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом и др.

С целью пополнения доходной части местных бюджетов представительные органы местного самоуправления вправе:

– устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

– в соответствии с законодательством Российской Федерации принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его упла-

ты. Принятые решения подлежат официальному опубликованию не менее чем за один месяц до вступления их в силу.

Как указано в п. 5 ст. 1 Налогового кодекса РФ [6], «нормативные правовые акты органов местного самоуправления о местных налогах и сборах принимаются представительными органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Кодексом».

Следует отметить, что понятие «установление местных налогов и сборов» употребляется законодателем в двух значениях:

– в узком смысле – это определение в нормативных правовых актах представительных органов местного самоуправления некоторых элементов налогообложения [6, п. 4 ст. 12];

– в широком смысле это понятие включает в себя: а) выбор из существующего законодательного перечня наиболее экономически значимых для соответствующей территории местных налогов и сборов; б) самостоятельное решение представительного органа местного самоуправления о введении данного налога на территории муниципального образования; в) конкретизацию в нормативном правовом акте положений налогового законодательства – определение существенных элементов налогообложения: налоговых ставок в пределах, установленных НК РФ, налоговых льгот, а также порядка и срока уплаты налогов и сборов. В таком значении указанное понятие употребляется в ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации [7] и в п. 2 ст. 57 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Муниципальные органы, осуществляя принадлежащие им права в области налогообложения, не только устанавливают (в пределах своих полномочий), но и вводят в действие конкретные виды местных налогов и сборов, определяя в постановлении или решении точную дату, начиная с которой указанные налоги (сборы) считаются установленными и могут взиматься на территории соответствующего муниципального образования.

В компетенцию представительных органов местного самоуправления также входит органи-

зация правового регулирования взимания местных налогов и сборов путем установления в нормативных актах порядка и сроков их уплаты.

Рассматривая право представительных органов местного самоуправления на установление местных налогов и сборов, а также льгот по их уплате, в качестве права формирования механизма стимулирования, расширения либо сокращения отдельных видов налогооблагаемой деятельности на территории муниципального образования, а также исходя из различий в экономическом, экологическом и других положениях разных частей крупного города, нет оснований считать недопустимым установление в разных внутригородских муниципальных образованиях различных ставок сборов, таких, к примеру, как сборы за право торговли, за парковку автотранспорта, за открытие игорного бизнеса, за право использования местной символики.

Право органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы подлежит судебной защите в соответствии со ст. 133 Конституции Российской Федерации [7] и нормами действующего законодательства. Однако отсутствие четкого законодательного регулирования участия органов местного самоуправления в процессе судопроизводства, по существу, лишает эти органы принадлежащих им прав.

Тем не менее, контрольная деятельность органов судебной системы – Конституционного Суда, арбитражных судов Российской Федерации, судов общей юрисдикции, конституционных (уставных) судов и территориальных органов Министерства юстиции – способствует защите прав органов местного самоуправле-

ния в области налогообложения, устранению недостатков нормативных правовых актов, внесению в них необходимых изменений и дополнений.

Внесение соответствующих изменений в российское законодательство будет способствовать разрешению существующих проблем деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере, позволит определить новые направления развития правового обеспечения финансовых отношений на муниципальном уровне.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федерал. закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федерал. Закон РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. – № 35. – Ст. 3506.
3. О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон РТ от 28 июля 2004 г. № 45-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2004. – 3 июля. – № 158.
4. О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон РФ от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4464.
5. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (в ред. от 31.12.2001 г. № 194-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
6. Часть первая Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ от 3 августа 1998. – № 31. – Ст. 3824; Часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ от 7 августа 2000. – № 32. – Ст. 3340.
7. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. – 25 декабря 1993 года. – № 237.

В редакцию материал поступил 27.03.08.