

Отрицательный трансферт в аспекте основных начал местного самоуправления

В выступлении на втором Общероссийском гражданском форуме, проводившемся в форме открытого гражданского диалога о настоящей и будущей жизни российского общества, Д.А. Медведев подчеркнул особое значение местного самоуправления как важнейшего элемента любого демократического общества. По мнению Президента Российской Федерации, местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы так, как это делается во всем мире, – без указаний и распоряжений сверху. При этом оно не должно вырождаться в пародию на народное самоуправление – когда всех его финансовых источников недостаточно, чтобы прокормить себя. Эффективность местного самоуправления ставится в зависимость от меры его самообеспеченности для выполнения всех тех функций, которые закреплены за ним в соответствии с нормами действующего законодательства [5, с. 1].

Проблема финансового обеспечения реализации полномочий местного самоуправления по-прежнему является одной из самых острых. К сожалению, несмотря на актуализацию Д.А. Медведевым проблемы существенных диспропорций доходных поступлений и расходов бюджетов муниципальных образований [4], формирование доходов и распределение налоговых источников между уровнями бюджетной системы базируется в настоящее время не на стабильных долговременных финансовых источниках, а в основном на процессах регулирования и выравнивания. Статьями 137–138 Бюджетного кодекса РФ, 60, 61 Федерального закона от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены положения о выравнивании уровня

бюджетного обеспечения поселений, муниципальных районов, городских округов. Нормы указанного закона о местном самоуправлении вводят понятие «отрицательного трансферта», суть которого заключается в возможности принудительного отчисления средств в региональный или районный фонд финансовой поддержки из доходов муниципального образования, при условии, что его бюджетная обеспеченность в два и более раза превышает среднюю по данному субъекту [1, п. 5 ст. 60, п. 4 ст. 61, с. 9550, 9552]. Перечисленные положения вызывают ряд теоретических и практических вопросов.

С одной стороны, выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований существенно ограничивает гарантированную Конституцией РФ финансовую самостоятельность местного самоуправления, с другой – направлено на наиболее полное гарантирование прав и свобод человека и гражданина, на обеспечение социально-территориального равноправия граждан и на реализацию конституционного принципа социального государства. С позиции Конституционного суда РФ баланс конституционных ценностей предполагает защиту более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления, то есть выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, социально-экономического развития муниципальных образований путем справедливого перераспределения публичных финансов. В основу данного вывода положено соответствующее понимание природы местного самоуправления как наиболее приближенной к населению и ориентированной на выполнение задач социального государства публичной власти [2, п. 2, п. 5.1, с. 11239, 11241; 3, п. 4.1, с. 84] и соответствующее понимание справедливости как равенства финансовых возможностей органов местного самоуправления в реализации полномочий по решению вопросов местного значения. Как свидетельствует история, такой подход не может обеспечить примирение начала свободы и начала справедливости.

Дискуссия вокруг идеи выравнивания была весьма актуальной в России еще в конце XIX – начале XX в. Б.Н. Чичерин – один из наиболее активных ее участников, – полемизируя с председателем Московской губернской управы Д.Н. Шиповым, указывал на существующую закономерность, согласно которой в зависимости от определения природы местного самоуправления возможно либо признание органов местного самоуправления самостоятельными учреждениями, состоящими лишь под контролем государственной власти, либо признание их непосредственно органами государственной власти.

Чичерин справедливо утверждал, что основным началом местного самоуправления является, прежде всего, право местных жителей на собственные деньги устраивать собственные общественные дела. Когда расходы производятся «из своего кармана», то плательщики (местные жители) строго следят за тем, чтобы деньги расходовались правильно и производительно [7, с. 82, 95]. Согласно положениям административного права использование «чужих денег» влечет за собой определенную зависимость.

К основным началам местного самоуправления относится определенная самостоятельность местных единиц. В соответствии с ними губернское земство не является союзом уездных земских учреждений, так как «учреждения, существующие... на местах, представляют гораздо более близкий интерес для уездов, нежели для губернии». Оно имеет свои более крупные задачи и не призвано быть опекуном уездов, употреблять средства одних на пользу других и, таким образом, производить между ними уравнивание. Общественная самодеятельность становится реальностью только в том случае, если местное самоуправление строится не насильственно сверху, а снизу.

Взаимодействие между самостоятельными единицами должно быть основано исключительно на юридических отношениях [7, с. 96, 123–124, 128].

Значение идеи местного самоуправления, как необходимой составляющей либерального учения о правовом государстве, заключается в утверждении статуса свободной деятельной личности в обществе и государстве, в ограничении произвола государственной власти. При этом местное самоуправление имеет смысл только тогда, когда оно выстраивается в соответствии со своими основными началами и является институтом гражданского общества и самостоятельным общественным элементом государственного управления.

Идея выравнивания исходит из тождества интересов государства и интересов общества. Однако в этом случае из схемы отношений «государство – общество – личность», определяющей правовой характер государства, исключается общество и соответственно – самостоятельная деятельная личность. Следует подчеркнуть, что в государстве преобладает начало власти, а в гражданском обществе – лицо с его частными правами и интересами[8, с. 3, 6–7]. В отличие от государства гражданское общество представляет собой совокупность частных отношений между входящими в его состав лицами. Его целью является не общее, а частное благо. Если общество рассматривается как не имеющее собственных, отличных от государственных интересов и потребностей, то начало власти становится преобладающим во всех общественных отношениях. Личность и общество поглощаются государством.

В идее выравнивания происходит смешение права и нравственности. В дискуссии с Д.Н. Шиповым, разделявшим данную идею, Чичерин указывал на ошибочность оппонента в правопонимании. В обоснование своей позиции Шипов утверждал, что ни человек, ни общественные союзы, подчиняясь требованиям положительного права, не могут считать себя свободными от создаваемых ими требований вечного закона правды и любви. Жизнь и деятельность людей не могут определяться в одной своей части только положительным правом, а в другой – сознанием разделяемых ими убеждений. По мнению

Шипова, оба эти фактора всегда действуют одновременно. При этом закон совести имеет для человека более приоритетное значение. Он определяет идею местного самоуправления, как по своему существу идею нравственную. Поэтому местное самоуправление должно воспитывать в людях желание работать для других и веру в торжество альтруистических идей. Только осознание людьми требований нравственного закона может служить надежным основанием для единения людей и соединить их в крепчайшие союзы.

Чичерин, со своей стороны, подчеркивал, что право – это внешняя свобода, определяемая общим законом. Нравственность налагает на человека одни только обязанности, не определяя никаких прав, она должна обращаться только к совести [7, с. 112; 9, с. 84, 89]. Определяя качественное различие между правом и нравственностью, правовед отмечал, что в основе идеи выравнивания лежит демократический принцип подчинения меньшинства большинству. Уравнение материальных условий жизни в соответствии с этим принципом противоречит природе человека и ведет к подавлению свободы, к усилению правительственной опеки в силу того, что «ограждение меньшинства составляет одну из самых существенных задач законодательства».

Говоря современным языком, Чичерин выступал против отрицательного трансферта. По его мнению, это есть не что иное, как социалистическое начало, противное требованиям справедливости. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности представляет собой самый легкий путь для проведения наиболее популярных мер. Подобное решение проблемы способствует утверждению в людях веры в торжество «начал, которые стоят гораздо ближе к обыкновенной природе человека и всегда ищут благовидных предлогов для достижения своих целей» (собственных выгод) [7, с. 106–107, 115, 121]. При таком подходе никакой самостоятельности местного самоуправления быть не может.

Фактически в настоящее время, так же как и в конце XIX– начале XX в., не ставится задача организовать реально функционирующие самостоятельные и жизнеспособные общественные единицы. Их организация требует пересмотреть негативный способ регулирования полномочий органов местного самоуправления и определить самостоятельную сферу деятельности местного самоуправления путем подробного перечисления прав и обязанностей его субъектов и исключения из нее государственных полномочий.

Политика нашего государства направлена на максимальную концентрацию власти и финансов в федеральном центре, на перераспределение через него всех крупнейших финансовых потоков. Поэтому в подавляющем большинстве случаев вопрос состоит лишь в формировании таких невинных союзов, которые бы никому не мешали и служили удобными орудиями для правительственной бюрократии.

Введение отрицательного трансферта является попыткой скопировать немецкую экономическую схему, в России она не выглядит ни социально, ни экономически оправданной. По данным проведенного анализа практики реализации Федерального закона от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в наиболее активных и экономически состоятельных муниципальных образованиях, до реформы имевших свой бюджет и принявших участие в опросе, отчуждение средств у одних муниципальных образований в пользу других ведет к снижению заинтересованности высокообеспеченных муниципальных образований в эффективном социально-экономическом развитии, сокращению их материально-технической базы и усилению иждивенческих настроений подавляющего большинства муниципалитетов. Под влиянием процесса выравнивания увеличилась доля городов с крайне низким бюджетным обеспечением: с 9% в 2005 г. до 23% в 2006 г. [6, с. 7].

На положения о выравнивании уровня бюджетного обеспечения муниципального образования опираются административные и ограничительные требования ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой, несмотря на применение в законодательстве о местном самоуправлении негативного способа регулирования полномочий органов местного самоуправления, дан закрытый перечень муниципального имущества.

Местное самоуправление – это основанная на принципе народовластия, организационно самостоятельная публичная власть местного сообщества и каждого конкретного члена местного сообщества, связанная с реализацией непосредственно либо через органы местного самоуправления частных, общественных интересов и потребностей, отличных от государственных. Положения о выравнивании уровня бюджетного обеспечения поселений, муниципальных районов, городских округов не соответствуют основным началам местного самоуправления и вступают в противоречие со ст. 2 Конституции Российской Федерации, закрепляющей приоритет прав и свобод человека-гражданина, со ст. 28 Конституции Российской Федерации, провозглашающей свободу совести, со ст. 12 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем исследователями не предлагается принципиальное решение данной проблемы. Одни правоведы предупреждают, что идея выравнивания, имея глубоко позитивное содержание и направленность, не должна абсолютизироваться и идеализироваться. Другие отмечают отсутствие в России статистики, отражающей состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований. Расчеты потребностей муниципалов в деньгах делаются «на глазок». Третьи указывают на чрезмерно жесткий, негибкий механизм отрицательных трансфертов. Порог и мера их изъятия установлены единообразно для всех субъектов Российской Федерации, что не позволяет эффективно адапти-

ровать систему «отрицательных трансфертов к условиям каждого региона, где, как правило, складываются свои параметры бюджетной дифференциации различных видов муниципалитетов».

Первым шагом на пути формирования реальной финансовой основы местного самоуправления является отказ от так называемого отрицательного трансферта, установленного нормами бюджетного законодательства и ст. 60, 61 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

2. Постановление Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области” в связи с запросом Челябинского областного суда» от 11.11.2003. № 16-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ч. 2. Ст. 4509.

3. Определение Конституционного суда Российской Федерации «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, ч. 6 и 8 ст. 2 ФЗ “О внесении изменений и дополнений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и ст. 50 ФЗ от 02.11.2006 № 540-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 2007. № 2.

4. Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» // Справочная правовая система «Консультант плюс».

5. II Общероссийский гражданский форум // Проблемы местного самоуправления. 2008. № 1 (25).

6. *Рогозина Л.Г.* Мониторинг реформы местного самоуправления. Сравнительный анализ исследований: «Реализация Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в муниципальных образованиях городского типа» (2006), «Городское управление в современной России» (2004). М.: Фонд «Институт экономики города», 2007.

7. *Чичерин Б.Н.* Вопросы политики. М.: Типо-литография Т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1903.

8. *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки. Ч. 1. М.: Типо-литография Т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894.

9. *Чичерин Б.Н.* Философия права. М.: Типо-литография Т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1900.

Научный руководитель – Н.А. Силенко, кандидат философских наук, доцент