

Кондратьева Анна Николаевна

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЗЕМСКИХ БЮДЖЕТОВ В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ

В рамках данной статьи рассматриваются некоторые проблемы финансовой обеспеченности местного самоуправления в пореформенной России. Рассмотрен вопрос формирования земского бюджета, подчеркивается его значимость как гаранта выполнения возложенных на местную власть функций. Через анализ деятельности выражается социальная значимость и общественное начало земского самоуправления.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2012/6/25.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2012. № 6 (61). С. 81-83. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2012/6/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

стабильности обсуждались меры, требующие консенсуса на международном уровне, по размеру налогов и взиманий, предназначенных для покрытия шоков, транслируемых системообразующими институтами, затрагивающих всю финансовую систему. Первоначально предложение по введению налога на финансовые операции (financial transaction tax) на Европейском и глобальном уровнях было вынесено на обсуждение Европейским Советом в июне 2010. Данный налог служит выполнению трех целей: во-первых, перекладывает на финансовый сектор сумму потенциальных издержек, связанных с кризисом, во-вторых, снижает общий уровень риска, присущий финансовым рынкам, путем препятствования осуществлению спекулятивных операций, в-третьих, обеспечивает определенный уровень гармонизации на уровне Европейского Союза, направленный на препятствование деформации единого рынка. В настоящее время ожидается, что данный налог будет введен на Европейском уровне к 2014 году. Также ожидается, что в целях осуществления межстрановых сравнений понятие капитала будет подвергнуто гармонизации, равно как и практика признания забалансовых активов и проведения справедливой оценки активов при отсутствии активного рынка.

В данной связи следует подчеркнуть важность комплексного подхода к надзору и регулированию, который должен быть скоординирован с уровнем либерализации разных рыночных сегментов, а также с реализуемой политикой в области конкуренции. Так, закрепление более строгих пруденциальных требований необходимо в сферах, характеризующихся более высоким уровнем конкуренции.

Во-вторых, центральный регулятивный орган (например, центральный банк) должен иметь мандат, позволяющий осуществлять эффективные меры по поддержанию финансовой стабильности и в целом макропруденциальный надзор. В этой связи следует отметить, что крайне важно установить механизмы по оперативной реализации мер вмешательства со стороны надзорных и регулирующих органов с тем, чтобы сократить нарастание кризисных явлений, способных перерасти в системный кризис в случае отсутствия своевременного реагирования.

В настоящее время перед системой надзора и регулирования стоит важная задача способствовать большей устойчивости финансового сектора, который в период, предшествующий кризису, характеризовался значительной степенью риска, принимаемого на себя составляющими его институтами. Реформирование финансовой архитектуры Европейского Союза представляется особо важной задачей в связи с существующими проблемами в банковской сфере, связанных с суверенными долговыми кризисами некоторых стран Союза. В свете реформирования финансовой архитектуры следует отметить особо важную роль гаранта финансовой системы и надзорного органа в сфере системообразующих институтов, которую может выполнять Европейский центральный банк в посткризисный период с учетом накопленного во время текущего кризиса опыта.

Список литературы

1. Adrian T., Shin H. S. Liquidity and Leverage // Journal of Financial Intermediation. 2010. № 19.
2. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm
3. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf

УДК 34

Юридические науки

В рамках данной статьи рассматриваются некоторые проблемы финансовой обеспеченности местного самоуправления в пореформенной России. Рассмотрен вопрос формирования земского бюджета, подчеркивается его значимость как гаранта выполнения возложенных на местную власть функций. Через анализ деятельности выражается социальная значимость и общественное начало земского самоуправления.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление; финансовая основа; земский бюджет; социальная направленность деятельности.

Анна Николаевна Кондратьева

Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского

annaalyakina@yandex.ru

ПРАВОВОЙ СТАТУС ЗЕМСКИХ БЮДЖЕТОВ В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ[©]

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года впервые закрепила положение о создании местного самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти. В развитие данных положений Основного Закона в 1995 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором были закреплены основные положения системы местного самоуправления в России, а также прописаны полномочия органов местного самоуправления. Как известно, выполнение властных функций сопровождается определенными финансовыми затратами.

Местное самоуправление не является исключением и поэтому Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» 1997 года определил, что финансово-экономическую основу составляют: муниципальная собственность, местные финансы (средства местного бюджета, государственные муниципальные ценные бумаги и другие финансовые средства), имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования. Однако федеральный законодатель практически ничего не сделал для того, чтобы население муниципального образования и формируемые им органы местного самоуправления получили реальные источники средств, необходимые для финансирования осуществления этих полномочий [9, с. 4]. Сложившаяся ситуация, на наш взгляд, является причиной того, что полноценная система местного самоуправления в Российской Федерации не сформировалась. В связи с этим, в 2003 году был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время, несмотря на то, что закон действует уже 9 лет, ситуация с финансовым обеспечением так и не улучшилась. За это время была проведена большая работа по реформированию системы местного самоуправления, к концу 2011 года завершилась кампания по укрупнению муниципальных образований, детализованы функции и полномочия органов местного самоуправления и т.д. Однако, по-прежнему муниципалитеты (особенно сельские поселения) не имеют достаточных средств для выполнения своих полномочий.

Таким образом, проблема финансовой основы местной власти была и остается одной из наиболее сложных в сфере муниципального управления. В этой связи обращение к опыту проведения бюджетной и земской реформ 60-х гг. XIX века приобретает особую значимость. Неустроенность межбюджетных отношений в обозначенный период привела к тому, что обязанности на местном уровне власти накапливались, а финансовых основ для их исполнения не было [12, с. 264]. Так каким же образом местной власти удавалось выполнять задачи, возложенные на неё государством?

Система земского самоуправления, сложившаяся в результате реформы 1864 года с определенными изменениями просуществовала до 1917 года. Основными нормативно-правовыми актами проводимых реформ являлись «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной Респиси и Финансовых Смет министерств и главных управлений» [8] 1862 года и «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» (далее - «Положение») [3] 1864 года, которое базировалось на принципе самостоятельности земства исключительно в пределах хозяйственной деятельности. Органы местного самоуправления не были включены в систему государственных органов, служба в них считалась общественной обязанностью и не оплачивалась. Отсюда и деятельность по разрешению местных хозяйственных вопросов не финансировалась из государственного бюджета, экономической базой являлось самофинансирование. Однако, несмотря на то, что земские учреждения выполняли свои функции за счет собственных средств, государство все чаще возлагало на них обязательства финансировать дополнительные обязанности.

Согласно «Положению» 1864 года земство заведовало обширным кругом дел: местными хозяйственными делами, местными дорогами, организацией школьного образования, медицинского обслуживания населения и т.д. Однако это был не единственный акт, который обязывал местную власть выполнять те или иные задачи. Например, «Устав о воинской повинности» 1874 года возлагал на земские учреждения обязанности по найму, отоплению и освещению помещений для воинских присутствий, а так же по содержанию лиц, заведующих делопроизводством уездных, окружных и городских воинских присутствий [11]. Без сомнения, государственные потребности, которые могут быть лучше выполнены местными учреждениями, должны быть относимы к земским, но почему, однако, обеспечение воинских присутствий помещениями выгоднее и удобнее удовлетворить именно из местных источников, и почему этот расход не требует правильного распределения на все государство - это осталось невыясненным [6, с. 280].

Гарантией выполнения возложенных на земство функций являлись земские бюджеты, формировавшиеся за счет переданных на места повинностей и сборов. Земские повинности взимались независимо от уровня зажиточности плательщика и предназначались для финансирования целевых расходов, например, на содержание школ, больниц, пожарной охраны, полиции и др. Другим источником дохода были сборы (составляли более 60% бюджета), которые взимались с земель и другого недвижимого имущества, с промысловых патентов, покупаемых за право заниматься каким-либо промыслом и др. Так же, местный бюджет пополнялся за счет целевых дотаций государства и частных пожертвований.

Все расходы местной власти делились на обязательные (содержание органов местного управления, тюрем, мировых судей) и необязательные (расходы на здравоохранение, содержание школ). В течение более чем 50 лет существования земства центром внимания были расходы необязательные. Показателем могут служить данные по Вологодской губернии, из которых следует, что даже не в лучшие периоды более всего расходов шло на «народное здравие» (в 1888 г. 40% бюджета), затем на народное образование (25%) [1, с. 42]. Губернские и уездные управленцы, действительно, считали, что без образования, элементарной грамотности крестьянского населения не под силу решить задачу подъема экономики и улучшения положения народа. Благодаря стараниям земских учреждений были открыты школы и бесплатные народные библиотеки (к примеру, в Новгородской области стало функционировать около 50 библиотек) [7, с. 140]. Так же, именно земством, в целях повышения культурного уровня населения региона, были открыты первые местные музеи [2, с. 83]. Таким образом, в 1894-1895 гг. зародилась, а затем стала быстро развиваться новая отрасль деятельности учреждений на местах - просветительская.

В 60-70-е годы XIX века земство начинает проводить активную работу в области сельского хозяйства. С целью облегчения положения крестьян уездное земство открывало ссудно-сберегательные товарищества и стало выделять по одной тысяче рублей крестьянским хозяйствам [5]. Эта мера, теоретически, позволяла избежать разорения из-за невозможности погашения срочных платежей. Определенную помощь местное управление оказывало и в области ветеринарии. Следует отметить, что до открытия земских учреждений ветеринарная помощь почти не оказывалась.

В исследуемый период активно развивалась благотворительность и попечительство, которые стали крепкой и надежной финансовой опорой земства. Без поддержки частных пожертвований земский бюджет не смог бы качественно выполнить поставленные перед ним задачи. Правовым основанием благотворительности, в том числе земской являлся «Устав об Общественном призрении». Во второй половине XIX века законодательство в области благотворительности было суммировано в «Общем Уставе Императорских Российских университетов» (1863 год), законе «О некоторых мерах к развитию начального образования» (1864 год), в «Положении о городских училищах» (1872 год), «Положении о начальных народных училищах» (1874 год), «Правилах об учреждениях в учебных заведениях именных стипендий» (1876 год). Благотворительная деятельность развивалась на энтузиазме местных деятелей и на добровольные частные пожертвования. По подсчетам дооктябрьской статистики лишь 25% бюджета системы общественного призрения исходило из средств казны, земств, городов и сословных обществ, а 75% - из средств частной благотворительности, то есть из добровольных пожертвований [10, с. 18].

Удивительно, что яркие примеры благотворительности наблюдались и в больших и в маленьких городах. Например, при поддержке Московской Городской Думы активисты Участковых попечительств приняли на себя обязанности по сбору средств, обследованию положения нуждающихся и оказанию им помощи пособиями, одеждой, устройством детей в дневные приюты и т.д. Опыт работы попечительств был положительно воспринят и оказался настолько целесообразным, что Циркуляр МВД от 31 марта 1899 года рекомендовал «распространить опыт Москвы в другие города», что и произошло в начале XX века [4, с. 109]. В 1900 году на каждые 100 тысяч жителей Европейской части России приходилось 6 благотворительных учреждений [12, с. 119].

Обобщив некоторые особенности финансового обеспечения земского самоуправления в России, автор позволил сделать вывод о том, что по замыслу законодателя органы самоуправления создавались и финансировались, в первую очередь, для облегчения осуществления на местах отдельных государственных функций. Однако, вместо этого, большее внимание новые органы управления уделяли выполнению вопросов местного значения, подчеркивая тем самым общественный, а не государственный характер деятельности. Выполняя огромное количество социальной работы, и имея незначительную финансовую поддержку от государства, они постоянно нуждались в средствах для достижения нормального уровня жизни населения подведомственной им территории. Лишь благодаря активной деятельности граждан и разумной практике в области организации местных финансов, земские учреждения стали полноценными органами управления на местах в их истинном понимании.

Список литературы

1. **Вологодская губернская земская управа (к 50-летию земства)** // Ежегодник Вологодской губернии на 1914 г. Вологда, 1914. Отдел второй. С. 42-44.
2. **Волос О. В.** Совместная деятельность земств и местной интеллигенции по созданию музеев в Херсонской губернии во второй половине XIX - начале XX в. // Вопросы музеологии. 2011. № 2. С. 82-90.
3. **Высочайшее утверждение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года** // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). СПб., 1867. Собр. II. Т. XXXIX. Отд. 1-е. № 40457.
4. **Гогель С. К.** Объединение и взаимодействие частной и общественной благотворительности. СПб., 1908. 123 с.
5. **Деятельность земских учреждений в Краснослободском уезде в конце XIX века** [Электронный ресурс]. URL: <http://krasnoslobodsk.ucoz.com> (дата обращения: 12.03.2012).
6. **Озеров И. Х.** Основы финансовой науки. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М.: ЮрИмфоР-Пресс, 2008. 622 с.
7. **Петрова Л. А.** Новгородское земство и организация библиотечного дела в Новгородской губернии // Земство и возрождение его культурно-хозяйственных традиций: материалы конференции, посвященной 130-летию Новгородского земства. Н. Новгород, 1996. С. 136-144.
8. **Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений от 22 мая 1862 года** // ПСЗРИ. СПб., 1865. Собр. 2-е. Т. XXXVII. Отд. 1-е. № 38309.
9. **Соловьев В. В.** Финансовая основа местного самоуправления в современном муниципальном праве Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 30 с.
10. **Статистический ежегодник России.** Пг., 1915. Отд. V. С. 18.
11. **Устав о воинской повинности от 1 января 1874 года** // ПСЗРИ. СПб., 1874. Собр. 2-е. Т. XLIX. Отд. 1. № 52983.
12. **Чернов А.** От благотворительности - к гражданскому обществу // Большой бизнес. 2010. № 11. С. 118-121.
13. **Шмелев К. В.** Структура расходов государственной казны по бюджетному праву Российской империи XIX - начала XX века // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н. И. Лобачевского, 2005. Вып. 4. С. 257-265.