

БЮДЖЕТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОТ ЗЕМСКИХ СМЕТ ДО МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

О. В. Боярская

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Статья раскрывает особенности эволюции бюджетных полномочий органов местного самоуправления. Особое внимание уделяется представительным органам местного самоуправления в связи с тем, что обладая бюджетными полномочиями, коллегиальный орган не только создает финансовую базу муниципального образования, но и представляет интересы населения.

Современный этап развития юридической науки и законодательства сделал большой шаг в сторону наполнения сути бюджетных полномочий органов местного самоуправления. Однако тренды в бюджетном процессе местного самоуправления с участием граждан, а также взаимодействие избирателей с депутатами местного уровня вновь задают вектор для изучения бюджетной правосубъектности представительных органов.

Вместе с тем изучение эволюционного процесса бюджетных полномочий представительных органов позволит всесторонне разобраться в его сущности и сформировать представление о перспективах его развития.

Ключевые слова: *земские сметы, местное самоуправление, бюджетные полномочия, местные финансы, представительный орган, бюджетный процесс, интересы населения.*

1864 год по праву можно считать годом зарождения бюджетных полномочий органов местного самоуправления в связи с образованием уездных земских учреждений. Однако одним из первых законов, закрепляющих предметы ведения и полномочия в области бюджетного процесса на государственном уровне, появляется Манифест от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» Император Александр I ввел министерскую систему управления страной, в связи с чем в России было учреждено восемь министерств, включая министерство финансов. На министерство финансов была возложена обязанность составлять ежегодный государственный бюджет, представляющий собой подробную роспись государственных доходов и расходов министерств на основании смет. Министр финансов в ноябре каждого года должен был свести общую опись всех расходов и вместе с ведомостью предполагаемых расходов следующего года представить ее Александру I на утверждение.

Первая роспись государственных доходов и расходов на 1803 год была составлена министром финансов графом Васильевым и зачитана в комитете финансов 14 ноября

1802 года в присутствии императора, которую тот утвердил своей подписью.

С учреждением Государственного Совета 1 января 1810 года росписи государственных доходов и расходов рассматривались на Государственном Совете, а затем уже представлялись на утверждение императору. Данные полномочия нашли свое отражение в Своде законов Российской Империи: «Министр финансов ... составляет общее расписание доходов и расходов будущего года, и вносит его в Государственный Совет», после чего выносит на утверждение императору.

Хотелось бы отметить, что государственная роспись являлась государственной тайной. Впервые ее опубликовали в 1862 году на основании Правил «О составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи, и финансовых сметх Министерств и Главных Управлений», что стало нормативным закреплением принципа открытости бюджета.

Эти же Правила раскрывают понятие государственной росписи. Статья первая Правил гласила, что государственная роспись есть исчисление: а) всех предстоящих по государству расходов и б) источников к их удовлетворению.

С 1864 года в губерниях и уездах были введены земские учреждения для ведения местного хозяйства. Первым основным правовым документом, регулирующим земское самоуправление, являлось Положение 1864 года «О губернских и уездных земских учреждениях», которое определяло порядок действия и круг обязанностей, возлагаемых на земские учреждения.

Утвержденные Положением земские собрания были наделены распорядительной властью, надзором за ходом дел, полномочиями по утверждению сметы для удовлетворения земских потребностей, которую составляла Земская Управа как исполнительно-распорядительный орган.

При составлении сметы соблюдались те же теоретические правила, что и при составлении государственной росписи.

Земский Совет и Управа руководствовались при составлении земской росписи Правилами, упомянутыми в ст. 108 Положения. В Правилах «О земской росписи, земских сметах и раскладках» закреплено, что к 15-му сентября каждого года уездные земские управы составляют земские сметы. При этом правила подчеркивали обязанность Управы заблаговременно собрать необходимые для смет сведения [2, с. 39].

Составленные сметы вместе с отчетами за прошедший год земские управы вносили на рассмотрение в уездные земские собрания в день открытия собрания. В свою очередь земские собрания в случае необходимости вносили изменения в сметы и утверждали их. «Представляя на рассмотрение 1-го очередного уездного земского собрания сметы расходов и доходов и раскладки уездного сбора, Уездная Земская Управа имеет честь доложить следующее», – так вносил на Собрание проект сметы на потребности представитель Управы Челябинского Уездного Земства. После рассмотрения проекта сметы, ставили вопрос на голосование: «Угодно ли Земскому собранию утвердить проект сметы по доходу и расходу в сумме...».

Утвержденные сметы представлялись начальнику губернии и обнародовались путем опубликования в губернских ведомостях.

16 (28) июня 1870 г. императором Александром II было утверждено «Городовое положение». Положением введено избирательное собрание для избрания гласных, городская Дума как распорядительный орган и го-

родская управа. Предметы ведения городского общественного управления были во многом схожи с предметами ведения земского самоуправления.

Статья 141 главы «О городских расходах и сметах, счетоводстве и отчетности» рассматриваемого Положения предписывает городской Управе составление ежегодной сметы, состоящей из планируемых доходов и расходов города. При этом Положение не устанавливает конкретные сроки составления и представления сметы, а дает возможность городской Думе определять срок самостоятельно.

Рассмотренная и утвержденная городской Думой смета в двухнедельный срок направлялась Губернатору и обнародовалась.

Пересмотр Положения «О губернских и уездных земских учреждениях» 1890 года и Городового положения 1892 года вносит свои коррективы, при этом не затрагивает полномочия земских учреждений, Думы и Управы по распоряжению местными финансами, тем самым подтверждая компетенцию указанных органов.

Термин «бюджет» не закреплялся в нормативно-правовых актах рассматриваемого периода, но активно применялся в научной литературе. Так, С. Ю. Витте в своих лекциях Великому князю Михаилу Александровичу отразил, «что составленная финансовым управлением на определенный период времени роспись (смета) ожидаемых доходов и предстоящих расходов, рассмотренная законодательным органом и утвержденная верховной властью, носит название бюджета» [1, с. 436].

Государствовед Г. Еллинек под бюджетом понимал хозяйственный план какого-либо сообщества на определенный период времени, финансовый или бюджетный период [3, с. 1].

Вместе с тем бюджет, сметы и государственная роспись являлись тождественными понятиями.

Хотелось бы отметить, что в России существовали органы, имеющие ограниченные бюджетные полномочия. Так, до 1905 года государственный бюджет был сугубо в ведении Государственного Совета, однако с учреждением Государственной Думы государственную роспись доходов и расходов стали вносить на рассмотрение одновременно в два этих органа.

При этом Государственный Совет и Дума имели ограничения в рамках бюджетных полномочий. Так, согласно Правилам 1906 года «О порядке рассмотрения Государственной Росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, Росписью не предусмотренных» не подлежали обсуждению кредиты на расходы императорского Двора, расходы на канцелярию Императорского Величества, на экстренные надобности, а также не смогли быть исключены или изменены доходы и расходы, которые введены действующими законами, штатами и Положениями.

Члены Государственной Думы высказывались: «Особенно предупредительно обрезаны бюджетные права нашего народного представительства, как наиболее важные, наиболее опасные для бесконтрольного господства бюрократии. Бюрократические «Правила» 8 марта 1906 года связывают Думу по рукам и по ногам в ее существенных бюджетных правах» [4, с. 65, 68].

Вопросы о правовой природе и юридическом значении бюджета, а также бюджетных полномочий, являлись одними из наиболее сложных, порождающих большое разнообразие мыслей ученых в дореволюционный период.

Рассматриваемый дореволюционный период в целом можно отнести к этапу возникновения института бюджетных полномочий, в котором законодательно закрепились полномочия местных органов. При этом Правила ведения местных финансов и наделение бюджетными правами земских органов остались за Государственными органами.

В результате исторических событий 1917 года местная власть в лице земских учреждений и городской Думы была ликвидирована, а на ее место пришли Советы депутатов.

Первый принятый Основной закон РСФСР (Конституция) 1918 года в пятом разделе «Бюджетное право» закрепил полномочия местных Советов по составлению полугодовой и годовой сметы на местные нужды. При этом сметы сельских и волостных советов утверждались губернскими и областными съездами советов, а городские сметы – верховной властью РСФСР.

Совет Народных Комиссаров издал Декрет ВЦИК и СНК от 10 декабря 1921 г. «О местных бюджетах», которым установил пра-

вила составления смет местных доходов и расходов.

Конституция 1925 года в ст. 64 не только оставила за местными органами власти право составлять местный бюджет, но и включила в предметы ведения его утверждение. При этом виды доходов и расходов административно-территориальных единиц, а также правила составления и утверждения местного бюджета устанавливались Положением, ЦИК СССР от 25 апреля 1926 г. «О местных финансах».

К новелле Конституции 1936 года можно отнести включение местных органов в систему государственной власти, что нашло свое отражение в заголовке VIII главы «Местные органы государственной власти». Главу с одноименным названием включила в себя новая Конституция РСФСР, утвержденная чрезвычайным XVII Всероссийским Съездом Советов 21 января 1937 г.

Согласно основным законам городские органы государственной власти в лице Совета депутатов трудящихся устанавливают местный бюджет.

Так, Челябинский городской Совет депутатов трудящихся на повестку дня по утверждению бюджета города Челябинска на 1953 год и отчета об исполнении бюджета за 1952 год, выносил следующие вопросы:

1) признать, что бюджет на 1953 год составлен в полном соответствии с народно-хозяйственным планом, обеспечивает дальнейший рост городского хозяйства и улучшение обслуживания культурно-бытовых нужд трудящихся;

2) утвердить представленный исполнительными комитетом городского Совета депутатов трудящихся бюджет города Челябинска на 1953 год в сумме... .

Закон РСФСР 16 декабря 1961 г. «О бюджетных правах Российской Советской Социалистической Республики, автономных советских социалистических республик и местных Советов народных депутатов РСФСР» не только конкретизировал бюджетные полномочия органов и сам бюджетный процесс, но и впервые закрепил норму, согласно которой при составлении государственного бюджета республики учитывались указы избирателей.

Представление и учет интересов избирателей при составлении бюджета разных уровней остается одним из актуальных вопросов и в настоящее время.

Добиваться претворения в жизнь наказов избирателей и решать все вопросы местного значения, исходя из их интересов, являлось обязанностью народного депутата, которая закреплена в основном законе союзных республик 1977 года. При этом первый закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», определяющий основную деятельность органов местного самоуправления, в ст. 16 закрепляя бюджетные полномочия представительных органов, прямо указывает на то, что местный бюджет разрабатывается, утверждается и исполняется на соответствующих территориях в интересах населения.

Закрепив в норме «интересы населения», законодатель сделал очень важный акцент, разграничивающий бюджетные полномочия государственной власти и полномочия представительных органов местного самоуправления.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» к исключительной компетенции местных Советов народных депутатов отнес утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении, а разработку бюджета и его представление на утверждение – в компетенцию Администрации как исполнительно-распорядительного органа, учрежденного вместо исполнительного комитета.

Таким образом, в Советском государстве бюджетные полномочия органов местного самоуправления получили дальнейшее развитие и закрепление в нормативных правовых актах. При этом с течением времени в законах мы видим изменение бюджетных полномочий органов местного самоуправления, касающихся местного бюджета: «составление и рассмотрение», «составление и утверждение», «установление», «разработка, утверждение и исполнение».

Принятые в этот период нормативно-правовые акты дали больше финансовой самостоятельности местным органам. При этом в отличие от дореволюционного периода, основные советские законы предписывали как представительным органам местного самоуправления в целом, так и депутату, непосредственно учитывать интересы населения, в том числе и при составлении бюджета.

Становление правовых основ современного института бюджетных полномочий органов местного самоуправления берет свое на-

чало с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года.

Основной закон в ст. 123 закрепляет бюджетные полномочия органов местного самоуправления по формированию, утверждению и исполнению местного бюджета. Положения статьи нашли свое отражение в ряде статей Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Стоит отметить, что впервые Федеральный закон дает определение представительного органа местного самоуправления. Это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

В 1998 году принятый Бюджетный кодекс РФ закрепил не только бюджетные полномочия муниципальных образований (ст.9), но и разделил полномочия участников бюджетного процесса, как представительных, так и исполнительно-распорядительных органов.

Рассматриваемый закон содержит понятийный аппарат, в котором определяет бюджетные полномочия, как установленные Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

При этом в муниципальных образованиях представительными органами утверждены правовые акты, системно описывающие бюджетный процесс и бюджетные полномочия участников бюджетного процесса административно-территориальной единицы.

Например, Челябинской городской Думой утверждено Положение от 27 сентября 2011 г. «О бюджетном процессе в городе Челябинске», а Екатеринбургской городской Думой – Положение от 22 апреля 2003 г. «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «город Екатеринбург».

Статья 9 Положения города Челябинска наделяет представительный орган полномочиями не только по «рассмотрению и утвер-

ждению проекта бюджета города», но и по «решению, устанавливающему налоговые и неналоговые доходы бюджета города», «определению размеров и условий оплаты труда депутатов» и т.д.

Положение города Екатеринбурга в ст. 12 закрепляет девять бюджетных полномочий Думы, к которым относит: «установление порядка составления и рассмотрения проекта бюджета города, порядка утверждения и исполнения бюджета города», «установление дополнительных оснований признания безнадежными к взысканию недоимок по местным налогам, задолженности по пеням и штрафам по этим налогам» и т.д. При этом в положениях сам перечень бюджетных полномочий остается открытым.

Таким образом, сравнительный анализ рассматриваемых положений, показывает, что муниципальные образования самостоятельно формулируют полномочия участников бюджетного процесса, а также определяют его перечень.

Сегодня источниками бюджетных полномочий органов местного самоуправления являются Конституция РФ, федеральные законы, нормативно-правовые акты местного самоуправления, такие как устав муниципального образования, положение о бюджетном процессе, в котором отражен полный перечень бюджетных полномочий представительных и исполнительных органов.

Проводя сравнительный анализ советского и современного периодов, автор приходит к выводу о том, что сегодня в бюджетном процессе муниципальных образований теряется сама сущность понимания местного самоуправления. Такие формулировки в нормах советского законодательства, как «при составлении бюджета учитываются наказания избирателей», «разработка, утверждение и исполнение бюджетов соответствующих территорий в интересах населения», не получили

дальнейшего развития и полностью утеряны в действующих нормативно-правовых актах.

Сегодня законодатель не только не раскрывает понятие бюджетных полномочий представительных органов местного самоуправления, но и само понятие представительных органов не находит дальнейшего закрепления в федеральных законах. Вместе с тем и в юридической науке эти понятия остаются недостаточно изучены, что позволило бы понять их сущность.

Исследование развития института бюджетных полномочий представительных органов местного самоуправления сформировало еще больше вопросов к участникам бюджетного процесса, к их непосредственному взаимодействию с гражданами, а также к их ответственности перед избирателями за принятие и исполнение местного бюджета. Эти вопросы требуют дальнейшего теоретического изучения как с точки зрения юридической науки, так и с точки зрения практического применения в рамках современного законодательства.

Литература

1. Витте, С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 гг. / С. Ю. Витте. – СПб.: тип. АО Брокгауз-Ефрон, 1912. – 568 с.
2. Демис, Л. Н. Земские учреждения: положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие / Л. Н. Демис. – СПб.: тип. Л. Демиса, 1865. – XVI. – 384 с.
3. Еллинек, Г. Бюджетное право / Г. Еллинек. – Ростов-на-Дону: «Донская речь», 1906. – 43 с.
4. Локоть, Т. В. Бюджетная и податная политика России / Т. В. Локоть. – М.: тип. т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 240 с.

Боярская Оксана Владимировна – аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: asp20bov136@susu.ru.

Статья поступила в редакцию 15 февраля 2022 г.

BUDGETARY POWERS OF REPRESENTATIVE BODIES OF SELF-GOVERNMENT: FROM ZEMSTVO ESTIMATES TO LOCAL BUDGETS

O. V. Boyarskaya

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia Federation

The article reveals the evolution of the budgetary powers of local governments. It focuses on the representative bodies of local self-government due to the fact that, having budgetary powers, the collegial body not only creates the financial base of the municipality, but also represents the interests of the population.

The current stage of the development of legal science and legislation has moved towards filling the essence of the budgetary powers of local governments.

However, trends in the budgetary process of local self-government with the participation of citizens, as well as the interaction of voters with deputies at the local level, refocus on studying the budgetary legal personality of representative bodies.

At the same time, studying the evolutionary process of the budgetary powers of representative bodies will make it possible to fully understand its essence and present the prospects for its development.

Keywords: *zemstvo estimates, local self-government, budgetary powers, local finance, representative body, budgetary process, interests of the population.*

References

1. Vitte S. Yu. *Konspekt lektsiy o narodnom i gosudarstvennom khozyaystve, chitannykh ego imperatorskomu vysochestvu velikomu knyazyu Mikhailu Aleksandrovichu v 1900–1902 gg.* [Summary of lectures on national and state economy delivered to His Imperial Highness Grand Duke Mikhail Alexandrovich in 1900-1902]. St. Petersburg, 1912, 568 p.

2. Demis L. N. *Zemskie uchrezhdeniya: Polozhenie o gubernskikh I uездnykhzemskikh uchrezhdeniyakh. Pravila o poryadke privedeniya ikh v deystvie* [Zemstvo institutions: regulations on provincial and county zemstvo institutions. Rules on the procedure for putting them into effect]. St. Petersburg, 1865, XVI, 384 p.

3. Ellinek G. *Byudzhetnoe pravo* [Budget law]. Rostov-na-Donu, 1906, 43 p.

4. Lokot' T. V. *Byudzhetnaya i podatnaya politika Rossii* [Budget and tax policy of Russia]. Moscow, 1908, 240 p.

Oksana Vladimirovna Boyarskaya – postgraduate student of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: asp20bov136@susu.ru.

Received 15 February 2022.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Боярская, О. В. Бюджетные полномочия представительных органов местного самоуправления: от земских смет до местного бюджета / О. В. Боярская // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2022. – Т. 22, № 2. – С. 74–79. DOI: 10.14529/law220212.

FOR CITATION

Boyarskaya O. V. Budgetary powers of representative bodies of self-government: from zemstvo estimates to local budgets. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2022, vol. 22, no. 2, pp. 74–79. (in Russ.) DOI: 10.14529/law220212.