

УДК 342

Принцип финансовой свободы муниципального образования на базе Конституции Ирака



Абдулрида Джаафар Насер

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье анализируется принцип финансовой независимости местных органов власти, которые способны формировать свои бюджеты в рамках действующей Конституции Ирака. На уровне муниципального законодательства также рассматриваются вопросы децентрализации государственных финансов с целью оценки и реализации реального бюджета местных органов власти путем создания новых финансовых механизмов при предоставлении полного эффективного сервиса общественных услуг местному населению. На уровне муниципального законодательства также рассматриваются возможности децентрализации бюджета местных органов власти путем создания новых финансовых механизмов для предоставления более эффективного сервиса общественных услуг местному населению.

Ключевые слова: финансовые средства, Конституция Ирака, провинции, муниципальный закон, местные бюджеты.

Финансовые средства, представленные в источниках финансирования (за счет наличия собственных доходов и значительного местного налогообложения), являются наиболее важными средствами, необходимыми местным властям в Ираке для осуществления своих полномочий.

Конституция Ирака 2005 г. закрепляет децентрализацию в качестве основополагающего принципа административной организации, предоставляя местным властям важное место в экономическом и социальном развитии в рамках интеграции с государством, особенно в том, что касается значимых политических и экономических преобразований, определяемых международной средой, направленной на укрепление свободы данных децентрализованных единиц и рост их региональной и международной роли.

Для того, чтобы иметь возможность выполнять свои административные и финансовые функции, муниципалитет и провинция должны обладать определенной степенью финансовой свободы в подготовке и контроле своего бюджета, определении его расходов и доходов, а также возможности осуществления многообразных финансовых операций, соответствующих с их точки зрения местным потребностям, по-

скольку предоставление финансовой независимости местным властям позволяет им стать надежным партнером для частных организаций и существенно повысить доверие среди местного населения.

Законодательство Ирака не раскрыло понятие финансовой независимости местных органов власти в отношении муниципалитета, а лишь предусмотрело в ст. I Муниципального законодательства выражение «обеспечение финансовой независимости» [1], таким же образом оно поступило и в отношении провинции (ст. I Закона о провинциях [2]), следовательно, законодательство признало использование финансовой независимости местными властями без уточнения его смысла и характера, подобная двусмысленность в тексте законов оставляет местные органы без практического понимания данного понятия и лишает их имеющегося права из-за сложности его трактовки.

Хотя законодательство Ирака, как и в сравнительном законодательстве, не дает четкого определения принципа финансовой свободы местных властей, просто выразив его обеспечением финансовой независимости, мы видим, что это сделано преднамеренно с целью поддержать государственную власть на местном уровне и сохранить ее монополию на наиболее важные местные ресурсы.

Даже если мы понимаем и осознаем, что это главным образом связано с политическим и экономическим выбором государства, который, как правило, требует универсальности законодательного текста, мы не преуменьшаем роль местных органов власти, являющихся частью государства и участвующих в формировании его государственной политики. Тот факт, что законодательством не представлена четкая концепция механизма, способствует потере правовых гарантий даже на уровне конституционного текста. Однако это не помешало правовой доктрине дать некоторые характеристики и элементы, предполагающие финансовую свободу местных органов [3], в том числе:

- предоставление достаточных собственных финансовых ресурсов местным сообществам;
- самостоятельное и свободное определение местными сообществами своих доходов и расходов при составлении своего бюджета за исключением случаев, определенных законом;
- последующий финансовый контроль местных властей;
- распределение финансовых ресурсов соответствует бремени и полномочиям, которыми они обладают.

Применение данного принципа заключается в выявлении и определении финансового положения (бюджета местных органов и источников их финансирования, а также свободы получения доходов).

Вероятно, одной из наиболее важных реформ, из предпринятых законодателем с 1967 г., является внесение поправок и создание Закона о местных органах власти (муниципалитетах и провинциях). Целью стало реформирование их финансов путем разработки механизмов их развития и предоставления местным органам власти свободы или относительной свободы доступа к управлению финансами, это способствовало выполнению возложенных на них обязанностей и функций, которые ставятся государством на временной или постоянной основе [2].

Муниципальный закон № 14 1967 г., одобрил принцип самоуправления во всех местных сферах, особенно в экономической и финансовой областях, однако недостаточные финансовые поступления не позволили выполнить эти обязательства наилучшим образом. Затем Законом № 21 2008 г. муниципалитету была предоставлена дотация, способствующая исправлению негативной ситуации, сложившейся в результате применения Закона № 14, а именно то, что каждая новая задача, поставленная на уровне муниципалитета, должна сопровождаться аналогичным финансовым подкреплением.

В этой связи создание местных органов, обладающих финансовыми компетенциями, должно быть обеспечено самостоятельным бюджетом, подготовленным совместно с выборным органом и утвержденным различными законами муниципалитета и

провинции.

В соответствии с различными положениями, касающимися местных органов, с 1967 г. и до 2005 г. каждый муниципалитет имел специальный бюджет, включая график изменений в доходах и расходах [4].

Данный финансовый документ подготавливается для муниципалитета генеральным секретарем муниципалитета под руководством председателя Народного собрания, самостоятельно и в установленные законом сроки [5]. Что касается провинции, то за эту задачу отвечает глава провинции [2]. Законодательство предоставляет свободу в процессе проверки доходов и расходов муниципалитета и провинции, а также способствует поддержанию административного аппарата, без внешнего влияния на доходы и расходы, за исключением случаев, указанных в ст. 102 Муниципального закона № 14, который включает вмешательство губернатора в формирование баланса муниципального бюджета для учета обязательных расходов. В то же время законодатель заинтересован в необходимости соблюдения процесса распределения и ограничения обязательных расходов.

Местные органы власти имеют право определять приоритеты своих доходов и расходов, как того требуют правила публичного учета.

Законодатель посредством муниципального и государственного законодательства также предоставил распорядителям расходов (председателю Народного собрания и главе провинции) свободу перечислять средства от источника по необходимому назначению в рамках бюджета, насколько это возможно в соответствии со ст. 114 Закона.

Иракский законодатель в муниципальном законе № 14 1967 г. возложил ответственность за сбор доходов на генерального секретаря муниципалитета. Председатель Народного муниципального собрания устанавливает порядок расходования, что позволяет законодателю контролировать финансовое положение муниципалитета и его казначейства в любое время, при условии, что это не отступает от правовых рамок, регулирующих отношения сотрудника, отвечающего за заказы, с государственным бухгалтером, в соответствии с Законом о публичном учете.

Что касается провинции, то в рамках оценки ее финансовых ресурсов законодатель предоставил провинциальному совету свободу рассмотрения и сбора всех местных доходов при условии обеспечения финансового равновесия между доходами и расходами. Он также «активизировал» роль государственного бюджета с тем, чтобы покрыть потребности казначейства провинции (т.е. муниципалитета и провинции), частью вычета из бюджета, но не превышающего 10 % от доходов властей, с целью сформировать приносящий доход имущество, в соответствии с положениями ст. 11 Муниципального закона и ст. 13 Закона провинций.

В соответствии с вышеизложенным децентрализация требует от местных органов власти возможности свободного определения степени наполнения своих внутренних финансовых источников, а также величины и ставки налоговой базы. Некоторые страны предоставляют такую свободу местным властям, потому что отсутствие такой свободы приводит к ослаблению местной налоговой политики и ответственности местных органов власти перед налогоплательщиками.

Администрирование только некоторых налогов центральной властью (остальное передано местным органам) также усложняет систему сбора налогов.

Согласно классификации Организации арабского экономического сотрудничества и развития, степень независимости и свободы местных органов власти в отношении доходов определяется двумя условиями:

- свобода определения налоговой базы;
- определение налоговой ставки [6; 7].

Поскольку внутренние налоги являются основной и наиболее важной частью бюджетов местных доходов, способность контролировать это соотношение является необходимым условием и важным показателем независимости и свободы управления местными органами власти.

Профессор Али Мохсен Джабари и ряд других специалистов считают, что «финансовая самостоятельность предполагает самоуправление местных бюджетных (финансовых) органов» [8].

По нашему мнению, законодатель имеет полную свободу в определении компетенции местных органов власти в этой области, но также, согласно конституционной судебной системе Ирака, он должен придерживаться определенных процедур и мер контроля при осуществлении юрисдикции и полномочий в установлении местных сборов.

В контексте вышеизложенного, Федеральный верховный суд Ирака в процессе определения самоуправления местными сборами отклонил некоторые аргументы, содержащиеся в запросах законодателя, о неприменимости принципа административной свободы, в результате чего муниципалитет обладает властью уменьшать местные налоги и сборы.

Даже на конституционном уровне данный аргумент неприемлем, поскольку нельзя сказать, что местные органы имеют административную свободу. В то же время они не могут принимать решения об изменении доходов с взимаемых сборов, которые необходимы для покрытия расходов.

Хотя законодатель имеет дело с исключениями в системе местных сборов, он не имеет права отменять свободу, предоставленную местным органам в этой области, которая утверждена конституционной судебной властью в Ираке.

Таким образом, управление местными сборами выполняется местными органами власти, которые имеют право устанавливать местные сборы, но дан-

ная функция конституционно не защищена, т.к. эта деятельность является исключительной юрисдикцией законодателя, как упоминалось выше.

Признание существования самоуправления местными сборами в рамках Конституции Ирака должно регулироваться двумя основными принципами, гарантированными Конституцией: во-первых, равенство сборов; во-вторых: равенство перед налогами.

Литература:

1. Федеральный закон Ирака от 22 ноября 1964 г. № 165 «О муниципальной администрации» // Иракская хроника. – 1964. – 22 ноября. – № 1033.
2. Федеральный закон Ирака от 19 марта 2008 г. № 21 «О провинциях» // Иракская хроника. – 2008. – 31 марта. – № 14070.
3. Фатима Хасан Албадри. Конституционно-правовое регулирование муниципальной службы в Иракской Федерации. – Багдад: Изд-во Багдадского ун-та, 2007. – 172 с.
4. Федеральный закон Ирака от 04 июня 2004 г. № 95 «О финансах и государственном долге» // Иракская хроника. – 2004. – 4 июня. – № 3984.
5. Федеральный закон Ирака от 19 марта 1974 г. № 30 «О внесении изменений в Федеральный закон «О провинциях» // Иракская хроника. – 1974. – 19 марта. – № 2330.
6. Хасан Б.Н. О функциональном назначении местной администрации // Журнал права. Басра. – 2005. – № 8. – С. 22-24.
7. Мухи аль-Дин аль-Кайся. Правовое регулирование муниципалитетов. – Вавилон: Публикации Нажата, 2014. – 304 с.
8. Али Мохсен Джабари. Правовое регулирование финансов местной администрации в республике Ирак. – Басра: Изд-во ун-та Басра, 2010. – 98 с.
9. Джаафар В.К. Разграничение полномочий в структуре местной администрации. // Научный юридический журнал. Басра. – 2007. – С. 28-34.

**The Principle of Financial Freedom of the Municipal Unit
on the Basis of the Constitution of Iraq**

Abdulrida Jaafar Haser
Kazan (Volga Region) Federal University

This article examines the principle of financial independence of local governments that are able to form their budgets within the framework of the current Iraqi constitution. At the level of municipal legislation, issues of decentralization of public finances are also considered in order to assess and implement the real budget of local authorities by creating new financial mechanisms while providing a full effective service of public services to the local population. At the level of municipal legislation, the possibilities of decentralizing the budget of local governments are also being considered through the creation of new financial mechanisms to provide more efficient public service to the local population.

Key words: Financial resources, Constitution of Iraq, provinces, Municipal law, local budgets.

