

ВЕСТНИК

2002, №4

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

ВЫБОРЫ В ШВЕЦИИ

С 9 по 16 сентября по приглашению Шведской ассоциации местных властей SALA-IDA группа молодых белорусских политиков, представителей общественных организаций из различных регионов Беларуси в составе 15-ти человек побывала в Швеции. Цель визита заключалась в:

1) ознакомлении со шведской системой местного самоуправления;

2) установлении контактов с молодежными политическими и общественными организациями Швеции;

3) ознакомлении со шведским избирательным законодательством;

4) наблюдении за выборами, которые проходили в Швеции 15 сентября этого года.

Участники визита прослушали ряд интересных лекций шведских экспертов, посвященных основам организации и функционирования местного самоуправления в Швеции. Темы докладов касались таких вопросов, как:

– организационная структура системы местного самоуправления;

– финансовые основы самоуправления;

– участие граждан в местном самоуправлении;

– разделение компетенции между органами самоуправления и органами государственного управления;

– преимущества общественной активности на местном уровне.

Значительная часть программы визита была посвящена теме выборов. И это вполне оправданно, так как визит проходил в преддверии выборов в Парламент, а также в региональные (ландстинги) и местные (коммуны) органы самоуправления. Шведской стороной были сделаны доклады по избирательному законодательству и организованы встречи с лидерами шведских молодежных партийных организаций. Во время встреч с молодежными лидерами, которые проходили в форме диалога, было рассказано о том, как молодежь участвует в партийной деятельности в целом и в избирательной кампании в частности.

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	М. КОБАСА. Выборы в Швеции
С.2	В. СИДОРЧУК. Имущественно-хозяйственная деятельность самоуправления
С.6	Ю. КРИВОРОТЬКО. Концепция фискальной децентрализации

Очень интересной и динамичной частью визита было посещение агитационных пунктов различных политических партий, участие в предвыборных митингах, а в день выборов – посещение избирательных участков, а затем совместно с избирательными штабами различных политических партий ожидания итогов голосования.

В Швеции на выборах применяется пропорциональная система, т.е. выборы проводятся по партийным спискам. Выборы происходят раз в 4 года одновременно в Парламент (349 мест), в региональные (21 ландстинг) и местные (289 коммун) органы власти. В день выборов на избирательном участке может находиться и наблюдать за ходом выборов любой желающий.

Вся информация (о количестве проголосовавших на конкретный момент времени, списки избирателей и т.п.) открыта и может быть представлена любому желающему по его просьбе. Голосование начинается в 8.00 и заканчивается в 20.00. Агитация внутри избирательных участков в день выборов запрещена, но на улице можно раздавать агитационные материалы.

В Швеции очень развито «голосование по почте». Процедура такого голосования тщательно разработана и прописана в законе. При этом исключены случаи фальсификации или давления на избирателя с целью принудить его голосовать за конкретного кандидата (по шведским законам, как и в других странах, это уголовно наказуемое деяние).

(Окончание на 12 стр.)

Валерий СИДОРЧУК,
кандидат юридических наук, доцент

ИМУЩЕСТВЕННО-ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. Имущество (собственность) местного самоуправления

Признание и гарантированность в Конституции местного самоуправления возлагает на государство обязательства по созданию необходимых экономических условий для становления и развития его институтов. Важной задачей Конституции является рационализация экономических отношений между государством в целом и муниципальными образованиями, а также устранение диспропорций между предметами ведения и средствами, предоставляемыми в распоряжение местных органов власти.

В белорусском законодательстве следует воплотить положения Модельного законодательного акта СНГ, который к числу экономических основ местной власти относит муниципальную собственность, местные финансы, имущество, находящиеся в государственной собственности и переданные в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иную собственность, служащую удовлетворению потребностей населения муниципального образования. *Особо следует подчеркнуть, что субъектом, осуществляющим владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, является местное сообщество (а не Совет или тем более исполком).*

Феномен коммунальной (муниципальной) собственности является объективным следствием территориального разделения публичной власти и признания за местными сообществами права на самостоятельное и под свою ответственность ведение местных дел. Коммунальная собственность – это форма публичной собственности. Сегодня проблема коммунальной собственности – это проблема не столько форм собственности и их обозначения (государственная или публичная), сколько организации публичной власти на местах на принципах децентрализации, деконцентрации, subsidiarity, самоуправления, самоорганизации, выборности, законности, ответственности, свободы и независимости принятия решений по вопросам местного значения. Возможность государства вмешиваться в компетенцию местного самоуправления, в том числе по управлению и распоряжению коммунальной собственностью, должна быть ограничена законом и предоставлением соответствующих гарантий, а упразднение местного самоуправления – запрещено законом. Коммунальная собственность может состояться, если имеют место: общественные, экономические, политические предпосылки для развития местного

самоуправления; развитые рыночные отношения; правовая основа организации и функционирования местной власти.

Законодательное определение экономических условий местного самоуправления требует в первую очередь: а) признания и равной правовой защиты муниципальной собственности наряду с другими формами собственности; б) закрепления права органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью. Соответствующие формулировки могут быть позаимствованы с требуемой модификацией из Конституции Российской Федерации, согласно которой «признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности» (ст.8); допускается передача в муниципальную собственность земли и других природных ресурсов (ст.9). Отношения собственности должны занять центральное место в правовом регулировании экономических основ местной власти.

Перед местным самоуправлением не должна ставиться цель во что бы то ни стало приобрести и накапливать имущество и имущественные права всех видов. В силу объективных причин необходимо в каждом случае тщательно взвешивать потребность в тех или иных объектах в обозримом будущем перед их приобретением. В этом заключается принцип сбалансированности находящегося в распоряжении самоуправления имущества. Опыт зарубежных стран как раз свидетельствует, что наивысшая эффективность местного самоуправления достигается с минимальными объемами имущества, находящегося в муниципальной собственности, при нацеленности местных органов власти на всемерное участие частного предпринимательства в выполнении социально значимых задач.

Важным компонентом децентрализации власти и развития системы современного местного самоуправления должна стать передача государственных активов (в первую очередь земельных участков) в собственность местных органов власти с предоставлением им права отчуждать собственность на выгодных условиях. В качестве предпосылок передачи имущества в собственность самоуправления конкретного уровня являются: соответствие функционального назначения объекта предмету ведения местного самоуправления (водопровод, дорога, парк и т.д.); значимость объекта для обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципального образования; возможность обслуживания объекта за счет местных ресурсов; нахождение объекта в границах муниципального образования.

Кроме безвозмездной передачи объектов республиканской собственности, органы местного самоуправления имеют возможность приумножать муниципальную собственность через создание новых объектов в процессе производственно-хозяйственной деятельности путем заключения сделок.

Принцип рационального хозяйствования требует, чтобы возмездное приобретение имущества осуществлялось за счет собственных средств. Необходимо ввести жесткие ограничения для приобретения имущества за счет заемных и привлеченных средств. Формирование имущества за счет кредиторов оправдано в рамках инвестиционных программ или же когда есть твердое убеждение в исключительно выгодном применении кредитных средств, доходы namного превысят связанные с кредитованием расходы, произойдет экономия ресурсов. Следует в нормативном порядке ограничить или вовсе запретить вложение муниципальных средств в ценные бумаги, поскольку в условиях неразвитости фондового рынка нет возможности реально их оценивать и побуждать эмитентов к выполнению вытекающих из займов обязательств.

К праву собственности примыкают правомочия экономического характера. В частности, дополнительные возможности для обеспечения имущественных интересов местного самоуправления выражаются в контроле по соответствующим вопросам за деятельностью других субъектов хозяйствования, в привлечении их к осуществлению мероприятий по развитию местной инфраструктуры, в применении к ним при наличии оснований мер ответственности, поступления от которых направляются в местный бюджет.

Правовой статус коммунальной (муниципальной) собственности является ядром экономической основы местной власти. Ее состав, параметры правового статуса определяются в первую очередь потребностями местного населения, особенностями социально-культурного развития территории и вытекающими из этого задачами местного самоуправления. В свою очередь собственность – главное средство решения этих задач. Исходя из понимания сущности субъекта самоуправления как самостоятельного субъекта публичной власти и участника хозяйственно-правовых отношений, существует объективная необходимость институирования коммунальной собственности как самостоятельной формы собственности. Это позволит не только более точно отразить ее сущностную политико-правовую природу, зафиксировать гарантии, но и повысить экономическую эффективность.

Законом должны быть закреплены принципы разграничения имущества по уровням управления, процедуры передачи имущества с одного уровня на другой. Споры должны решаться в порядке согласительных процедур либо в судебном порядке.

Основной объем полномочий в имущественно-хозяйственной сфере должен принадлежать представительным органам власти. Политика в

области коммунальной собственности должна быть открытой для местного населения, динамичной и экономически оправданной.

Значимость отношений по экономическому обеспечению функций местной власти обуславливает необходимость более детального и развернутого регламентирования соответствующих вопросов в законодательстве о местном самоуправлении с выделением нескольких разделов, посвященных собственности, хозяйственной деятельности, компетентному надзору и контролю над законностью и экономической целесообразностью ведения коммунального хозяйства в рамках хозяйственной конституции местного самоуправления. Вместе с тем не должно быть фетишизации экономического аспекта в ущерб социальной направленности функций местной власти. В связи с этим возникает необходимость развивать новые административные функции местных органов власти – контроль, мониторинг, что предъявляет повышенные требования к профессиональной подготовке сотрудников.

С учетом монопольного положения государственной собственности в Беларуси целесообразно принятие специального закона «Об изменении прав собственности», что позволит изменить структуру существующих имущественных взаимоотношений, превратить частных лиц и муниципальных образований в собственников, несущих ответственность за свои действия.

В структуре местных Советов необходимо образовать наблюдательные советы, в обязанности которых будет входить контроль над управлением местными активами, контроль над законностью и эффективностью использования имущества.

Главное предназначение муниципальной собственности состоит в удовлетворении социальных потребностей общественного значения на некоммерческой основе. Предельно широкий круг задач местного самоуправления, обусловленный общим характером компетенции, предопределяет разнообразие объектов коммунального имущества.

Местным Советам депутатов следует устанавливать перечень объектов, которые могут находиться только в коммунальной собственности.

В зависимости от соотношения с обязательствами самоуправления следует различать активные имущественные ценности, которые по меньшей мере не приносят убытков, и пассивные объекты, содержание и эксплуатация которых связаны с издержками самоуправления. Принципиальное значение имеет поддержание положительного сальдо между этими видами имущества. В этой связи при осуществлении приватизации недопустимо наиболее привлекательное имущество передавать исключительно в частные руки, а заведомо убыточные объекты, не представляющие коммерческого интереса, «переправлять» в коммунальную собственность. В ином случае приватизация станет серьезным препятствием на пути формирования муниципальной собственности. Следует покон-

чить с практикой передачи на баланс местных органов власти имущества, не реализованного в процедуре банкротства, содержание которого связано с конкретными расходами.

Без законодательного и практического решения вопроса о муниципальной собственности невозможно вести речь о местном самоуправлении как самостоятельном институте публичной власти и субъекте частноправовых отношений. Местное сообщество на деле должно стать тем субъектом, который самостоятельно осуществляет владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, включая землю. Создание условий для реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий предполагает также разграничение материальных ресурсов между органами самоуправления различного уровня.

2. Хозяйственная деятельность местного самоуправления

Самостоятельная хозяйственная деятельность органов местного самоуправления призвана обеспечить необходимые условия для удовлетворения основных жизненных потребностей населения муниципального образования. Поэтому одним из основных аспектов переходного периода является создание условий для формирования и развития муниципального хозяйства: оказание методологической помощи в решении вопросов управления муниципальной собственностью и муниципальным хозяйством, формировании муниципальной инвестиционной политики, создании конкурентной среды в сфере предоставления услуг населению муниципальных образований, поддержки развития малого и среднего предпринимательства.

Особенность хозяйственной деятельности заключается в том, что это не властно-управленческая деятельность, и она осуществляется преимущественно субъектами частного предпринимательства. В конце концов, качественное удовлетворение потребностей граждан может осуществляться только частными фирмами. Там и должны накапливаться доходы, которые государство через налогообложение может получить и направить на общественные нужды.

Право коммунальной собственности в широком смысле представляет совокупность имущественных правоотношений, связанных с вовлечением объектов коммунальной собственности в хозяйственно-экономический оборот. Органы местной власти наделяются правами юридического лица с хозяйственной компетенцией целевого характера и выступают на равных условиях с другими участниками гражданского оборота. Действующее законодательство ограничивает хозяйственную деятельность органов местного самоуправления образованием коммунальных юридических лиц с предоставлением им имущества на ограниченных вещных правах: коммунальных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения и коммунальных учреждений на праве оперативного управления. Правовой

режим участия коммунальных юридических лиц в хозяйственном обороте весьма специфичен. Они обладают целевой правоспособностью. В установленных законом случаях по их обязательствам предусмотрена субсидиарная ответственность административно-территориальной единицы. Для коммунальных учреждений на праве оперативного управления законодательно предусмотрено изъятие из принципа полной имущественной ответственности по своим обязательствам: учреждения отвечают только в объеме средств, выделенных им по смете расходов местного бюджета. Коммунальное имущество, находящееся в хозяйственном ведении и оперативном управлении, не может быть передано в доверительное управление. Для обеспечения сохранности коммунального имущества установлены ограничения на участие коммунальных юридических лиц в организационно-правовых формах, предусматривающих субсидиарную ответственность собственника. Коммунальные юридические лица могут участвовать в хозяйственных обществах только с разрешения собственника или уполномоченного органа.

В принципиальном плане подлежит определению допустимость публичной хозяйственной деятельности в рамках местного самоуправления. В рыночной экономике коммунальные хозяйствующие субъекты не должны вступать в конкуренцию с частными фирмами. Хозяйственная деятельность и участие самоуправления в конкурентной борьбе связаны с риском, которому местные органы власти не должны подвергать себя. С учетом этого местному самоуправлению рекомендуется создавать, приобретать или расширять хозяйственное предприятие лишь в том случае, если это предприятие требуется для общественных целей, масштабы и характер его деятельности соответствуют возможностям муниципального образования и спросу на его продукт, и его функции не могут более эффективно выполняться иным субъектом. Таким образом, и в хозяйственной деятельности местной власти последовательно должен утверждаться принцип субсидиарности.

Важнейшим направлением хозяйственной деятельности должна стать поддержка, стимулирование частного предпринимательства, провозглашающего цели, согласуемые с социально-материальными благами местного населения.

Меры косвенного воздействия на непубличный хозяйственный сектор заключаются прежде всего в формировании инфраструктуры, территориальном планировании, предоставлении земельных участков, тарифной политике, рекламных мероприятиях, текущем консультировании. Прямая коммунальная поддержка хозяйственной активности может задействовать весь инструментарий государственной субвенционной политики. К нему относятся финансовые стимулы различного вида: субсидии, гарантии по кредитам, предоставление на выгодных условиях в аренду различных объектов, а

также их отчуждение по минимальным ценам. К числу направлений приоритетной поддержки относятся: использование водных ресурсов, в том числе и создание сооружений по очистке воды и отходов, а также канализационных сооружений; создание системы переработки мусора. Заявки на такие субсидии должны соответствовать заранее определенным требованиям, а инициаторы должны внести определенную часть собственных финансовых средств в осуществление проектов.

Для обеспечения целостного правового регулирования муниципальной хозяйственной деятельности целесообразно принятие специального закона «О коммерческих общественных услугах». В переходный период оправдано учреждение при содействии местных органов власти в качестве обязательных структур Советов защиты прав потребителей. Данный Совет – это комитет граждан, участвующий в процессе принятия решений органами самоуправления, когда они рассматривают вопросы, связанные с коммерческими (газопровод, дороги, общественный транспорт, бытовое и торговое обслуживание и т.д.) и социальными (школы, социальная защита) общественными услугами. Совету защиты потребителей должно принадлежать право вносить замечания и предложения относительно работы действующих на территории самоуправления коммерческих структур.

С введением в действие Инвестиционного кодекса органы местной власти получили возможность заключать концессионные договоры. В развитие данного кодекса целесообразно принять Положение о концессиях, в котором детально изложить механизм начала и ведения муниципальной концессионной деятельности, в т.ч.: процедуры предоставления концессий; условия подачи заявок на концессию. Каждый соискатель концессии должен соответствовать всем техническим, кадровым и профессиональным требованиям, установленным государством для предоставления общественных услуг. Органы самоуправления должны обеспечивать профессиональный контроль над уровнем и качеством предоставляемых услуг.

Органам местной власти необходимо быть готовым взять за себя решение многочисленных социальных проблем приватизации. Приватизация неизбежно порождает социальное неравенство среди населения, между регионами и населенными пунктами. В ходе приватизации жилья были установлены символические цены на жилые помещения. Теми же процессами сопровождается приватизация производственных фондов. Те, кому дешево достается собственность большой стоимости, получают значительную выгоду и имеют возможность продать ее по рыночной цене. Особенно обделенными оказываются жители сельской местности.

Неизбежным следствием приватизации будет стремительный рост безработицы, обострение жилищной проблемы для социально

незащищенных групп населения. Поэтому упреждающие меры по обеспечению занятости (привлечение инвестиций, профессиональная переподготовка и т.п.) должны занять центральное место в сфере коммунальной социально-хозяйственной политики.

Необходим системный подход к строительству социального жилья за счет средств местных бюджетов и коммерческих кредитов. Следует учитывать также, что количество социальных квартир зависит от экономического положения муниципалитета. Сегодня вместо громоздкого жилищного законодательства оправданно выглядит принятие социально ориентированного Закона о жилье, в котором были бы закреплены следующие задачи местных властей в жилищной сфере: принятие и выполнение муниципальных жилищных программ; выделение средств на строительство и приобретение социального жилья, а также покрытие разницы между квартирной платой, определенной договором, и другими расходами, понесенными в соответствии с жилищным законодательством; контроль над уровнем средней квартирной платы в муниципалитете по категориям, типам и месторасположению жилья; ведение реестра квартир; утверждение правил предоставления социального жилья, в том числе первоочередного.

На законодательном уровне было бы оправданным закрепить организационно-правовые формы коммерческой деятельности местных органов власти, критериями которых была бы защита имущественных интересов самоуправления, простота начала и ведения хозяйственной деятельности, исключение смешения коммунальной и частной собственности. Основной организационной формой коммунального хозяйствования могут стать унитарные предприятия со статусом юридического лица и без статуса юридического лица. Последние могут действовать на правах структурного подразделения местного исполнительного органа, что особенно актуально для сельских, поселковых Советов, которые не имеют возможностей для создания обособленных субъектов хозяйствования.

В условиях территориальной неупорядоченности, когда большинство белорусских муниципальных образований не обладает достаточной экономической силой, целесообразно активизировать межкоммунальное хозяйственное сотрудничество, предусмотрев в законодательстве создание двумя или несколькими территориальными сообществами бизнес-ассоциаций. Главным критерием допустимости совместной хозяйственной деятельности муниципальных образований является потребление получаемых результатов на их территории или их населением. Ключевым направлением муниципальной имущественно-хозяйственной политики должно стать создание условий для развития частного предпринимательства – организационных, материальных, правовых.

Юрий КРИВОРОТЬКО,
кандидат экономических наук,
заведующий кафедрой Белорусского
государственного экономического университета

КОНЦЕПЦИЯ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

В последние десятилетия в основу развития финансов местного управления и самоуправления стран с переходной экономикой положена концепция фискальной децентрализации. Данная концепция положительно зарекомендовала себя не только в развитых странах, но и в странах Центральной и Восточной Европы, ставших на путь рыночных преобразований. Первый опыт и результаты экспериментов по децентрализации местного финансового управления в этих странах свидетельствуют о правильности взятого ими курса в государственном управлении. Принятые на вооружение этими странами Рекомендации Совета Европы по развитию местного управления и самоуправления, в частности, Европейские Уставы местного самоуправления и регионального самоуправления, определили концепцию фискальной децентрализации как ядро современной модели развития местных финансов.

Фискальная децентрализация представляет собой область межбюджетных (межфинансовых) отношений государства с разделенными финансовыми полномочиями и обязанностями среди уровней управления, где «центр тяжести» в этих отношениях смещается в сторону муниципальных и региональных правительств.

Главная цель фискальной децентрализации состоит в том, чтобы подвинуть управление поближе к людям – потребителям общественных продуктов и услуг, и это требует усиления финансов местных органов власти. Идея фискальной децентрализации состоит в том, чтобы дать местным органам власти некоторую налоговую власть, доступ к финансовым рынкам, ответственность в расходовании средств и позволить им самостоятельно определять уровень, структуру и порядок расходования средств их местных бюджетов. Таким образом, люди на самом низком уровне управления в состоянии выбирать вид правительства, которое они желают, и будут активно участво-

вать в управлении. Поэтому фискальная децентрализация требует от местных органов власти некоторой автономии в целях осуществления независимых финансовых решений.

ПРЕИМУЩЕСТВА ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Практика показала, что реализация концепции фискальной децентрализации содержит в себе ряд преимуществ по сравнению с централизованными финансовыми методами управления на локальном уровне. На этот счет существует, по крайней мере, 3 экономические причины в объяснении этих преимуществ: *аргумент эффективности, аргумент мобилизации доходов, размер юрисдикции.*

□ Аргумент эффективности

Данный аргумент предполагает эффективность размещения ресурсов, при которой максимум полезности достигается при минимуме затрат. Экономическая интерпретация этого аргумента ощущается при оценке коммунальных услуг, производимых соответственно при централизованном и децентрализованном управлении. Например, причиной перехода многих стран к реформированию их коммунального хозяйства стало то обстоятельство, что продолжение централизованного управления становилось неэффективным. Понимание того, что (для некоторых услуг) децентрализованная форма управления может вести к более низкой стоимости и соответственно цене обслуживания при лучшем качестве коммунальных услуг, стало решающим фактором при переходе к децентрализации. С увеличением урбанизации и экономического развития, местные органы власти становятся все более способны организовывать поставку услуг с наименьшими затратами и наилучшим качеством, другими словами – наиболее эффективно.

□ Аргумент лучшей мобилизации доходов

Данный аргумент проявляется в более эффективной мобилизации доходов в процессе децентрализации. Децентрализованная налоговая структура фактически ведет к увеличению в полной мере собираемых налогов и неналоговых платежей.

Следует представить, что не только общественные товары и услуги конкурируют за ресурсы, но есть и конкуренция за ресурсы также среди частных и общественных поставщиков услуг. Это означает, что люди в конечном итоге выберут то, чтобы использовать свои доходы на приобретение тех товаров или услуг, которые полезны для них, независимо от того, произведены они частными или общественными производителями.

В этом контексте децентрализация доходов в общественных финансах имеет два преимущества. **Первое** – люди желают оплачивать услуги, которые относятся к их приоритетам, особенно если они были вовлечены в процесс принятия решений по поставке этих услуг. **Второе** – принимая во внимание, что люди не любят платить налоги, для финансирования общественных товаров и услуг местная администрация имеет технические преимущества в наполнении своей местной налоговой базы по сравнению с центральной администрацией, особенно в сфере налога на собственность.

□ Размер юрисдикции. Наличие размера подведомственности и определенного круга полномочий при предоставлении общественных услуг

В процессе децентрализации общественных услуг определяются как полномочия центра, так и местных органов власти за оказание тех или иных услуг. Оценка размера и круга полномочий местного правительства определяется тем, какие услуги «текут» к их жителям. Существует оптимальный размер сферы, где локальные услуги могут наиболее эффективно предоставляться. Если децентрализовать финансирование местного управления, то последние будут оценивать услуги более эффективно, поскольку люди начнут ощущать для себя затраты и выгоды (затраты и результаты). Следовательно, возникнут стимулы для поиска точки оптимизации затрат, состава и размера предлагаемых услуг. Эти стимулы

возникают, когда услуги оцениваются эффективно, что является конечной целью фискальной децентрализации.

К числу преимуществ децентрализации местного управления следует отнести и то обстоятельство, что хорошо функционирующая система децентрализованного местного управления является ключом к осуществлению локальных экономических реформ и /или реформ в нижних эшелонах управления экономикой. К ним закономерно относятся реформы местной экономики и финансов, включая реформации в области межбюджетных отношений. Недостатки в этих отношениях являются одной из причин низких темпов жилищно-коммунальной реформы. Муниципальные и региональные образования, от которых в основном зависит ее проведение, не заинтересованы в переходе к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг, поскольку сэкономленные средства при сокращении бюджетных расходов с высокой вероятностью будут изъяты в вышестоящие бюджеты, тогда как возможный на первом этапе рост социальной напряженности в основном ляжет на плечи местных органов власти. Реформация межбюджетных отношений, сориентированная на обеспечение налогово-бюджетной самостоятельности органов местного управления и самоуправления в рамках субсидиарной ответственности последних за поддержание инфраструктур жизнеобеспечения населения, уже создаст мощные стимулы для активизации реформы жилищно-коммунального хозяйства. Аналогичное влияние межбюджетных отношений просматривается и в других областях общественного сектора: образовании, здравоохранении, социальном обеспечении. Так, в сфере социально-культурного развития законодательно установленные уровни минимальных социальных государственных стандартов могут носить лишь рекомендательный характер. Местный бюджет, который строится от доходов, а не от расходов, не может гарантировать реализацию внешних «жизненных стандартов», если они не касаются безопасности. Перечисленные выше реформации создают необходимые предпосылки для реформы естественных монополий, которая является одним из важнейших условий для устойчивого экономического роста. В более широком аспекте все перечисленные реформы будут

способствовать формированию эффективного государства и гражданского общества.

МОДЕЛЬ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ЕЕ ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ

Характерно, что ядром концепции фискальной децентрализации закономерно выступает *процесс распределения полномочий и обязанностей, которые осуществляются путем переговоров между Центром и региональными и местными правительствами*. В результате этих переговоров определяются и назначаются расходные функции конкретных местных правительств. Данные расходные функции выступают так называемым центральным звеном в фискальной децентрализации (см. схему 1). После них закономерно должны следовать доходные назначения, или доходная база, финансовые инструменты местного управления и самоуправления и система управления собственностью местных органов власти.

Расходные функции, или назначения, для местных и региональных правительств имеют определенные критерии и принципы построения:

□ Расходные функции обычно назначаются тем правительствам, чья компетенция извлекает больше пользы от применения функции. Например, услуги защиты от пожара приносят пользу только резидентам непосредственного соседства или сообщества, в то время как предотвращение загрязнения воздушного или водного пространства приносит выгоды огромным регионам.

□ Общественные товары и услуги должны обеспечиваться тем правительством, которое может лучше всего реализовать экономию масштабов производства товаров или услуг. К экономии масштаба относятся условно-постоянные расходы единицы производства. Для любых товаров или услуг увеличение количества произведенных товаров может быть результатом уменьшения или увеличения постоянных затрат. Другими словами, те правительства, которые могут поставлять товары или услуги по возможно самой низкой стоимости, должны обеспечивать эти услуги региону или муниципальное образование. Экономия масштаба в основном возникает тогда, когда капитал интенсивного предприятия может распространять широкое «поле» затрат посреди большого количества клиентов. Например, строительство завода по очистке сточ-

ных вод, который обеспечит услугами широкий регион, может быть более затратным, но более эффективным, чем завод по интенсивной обработке, построенный в каждой местной юрисдикции.

□ Расходные функции должны быть назначены на те полномочия, которые имеют адекватную финансовую способность финансировать коммунальные услуги, и это может гарантировать разумную степень финансовой справедливости. Правительства отличаются друг от друга по их финансовым способностям из-за основных экономических и демографических факторов, действующих на их налоговые базы, потребности в услугах, цены на входящие продукты и услуги. Это создает неравные налоговые трудности среди уполномоченных производить товары и услуги на том же самом уровне, или неравные услуги с теми же самыми налоговыми усилиями.

□ Расходные функции следует назначать тем правительствам, которые обеспечивают доступность к ним и управляемость со стороны жителей и которые обеспечат возможность максимизировать участие жителей в предоставлении услуг. Эти критерии гарантируют законность и ответственность правительства в выполнении специфической функции.

□ Расходные функции должны быть назначены тем правительствам, которые могут эффективно управлять этой функцией. Рассматривая это правило более подробно, правительство должно: а) иметь адекватные юридические полномочия и способности выполнять функции, а также быть ответственным за разнообразие функций в целях балансирования интересами конкурентов для выполнения специфических функций; б) охватывать географическую область, соразмерную ее функциональным обязанностям; в) проявлять желание следовать межправительственной политике для продвижения межведомственного сотрудничества.

Следующим звеном концепции фискальной децентрализации выступают доходные функции, или назначения, которые выступают одновременно финансовыми инструментами местного управления и самоуправления: местные налоги; разделенные, или регулирующие, налоги; неналоговые местные платежи; платежи пользователей местных услуг; трансферты и гранты; муниципальные и региональные займы.

Местные налоги. Как показывает практика, население поддерживает избранных должностных лиц более ответственно в условиях, когда местные коммунальные услуги финансируются в значительной степени из назначенных налогов, в противоположность тому, когда данные расходы финансируются прежде всего за счет централизованных правительственных трансфертов, грантов, дотаций. Налог должен быть видимым для местных жителей, а также достаточно весомым. Незначительные местные налоги и нарушения в местном налогообложении не будут создавать условий для фискальной децентрализации.

Какую базу для местных налогов следует создавать местным органам власти?

□ *Индивидуальный подоходный налог.* Этот налог является позитивным выбором для поднациональных правительств с позиций простоты управления. При этом для достижения преимуществ децентрализации местному правительству не нужно создавать специальную базу для налогов. Личный подоходный налог может также эффективно использоваться в местном масштабе даже для малых по размерам местных правительств.

□ *Налог на собственность* используется местными органами власти в большинстве стран мира и составляет довольно значительную часть налоговой базы местных бюджетов. Данный налог представляется наиболее подходящим налогом для правительств местного уровня, потому что услуги местного органа власти приносят пользу владельцам собственности и жителям региона. Следовательно, этот налог является своего рода налогом от выгоды. С другой стороны, налог на собственность есть налог на богатство, который должен быть видимым на локальной территории. Потенциально налог на собственность может быть «главным производителем» доходов на территории. Основными проблемами использования данного налога в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой являются административные трудности по его внедрению и крайняя непопулярность среди плательщиков. По этой причине нормы налогообложения собственности сохраняются в этих странах довольно низкими, а размеры сборов представляют относительно небольшой доход в местных бюджетах. Перспективы наполнения местных бюджетов налогами на собственность связываются с развитием и постепенным углублением процесса приватизации государственной соб-

ственности, в том числе государственных коммунальных предприятий и организаций.

□ *Акцизы* могут быть соответствующим источником доходов для местных органов власти, но не для товаров, где есть некоторого рода естественная монополия. В этом случае налоговое бремя было бы стимулом для укрепления последней.

□ *Налог с розничных продаж* довольно трудно приживается в развивающихся и переходных странах из-за административной трудности сбора налогов от мелких розничных продавцов. Некоторые страны используют розничные коммерческие налоги на местном уровне на цели налогообложения товаров роскоши. Другие страны не способны административно «добраться» до розничного сектора.

□ *Налоги, связанные с использованием автотранспорта*, являются довольно хорошим средством для пополнения местных бюджетов. Моторное топливо, стоянки автомобилей, ограниченные и неограниченные транспортные лицензии, пошлины являются административно выполнимыми для налогообложения. Налог на моторное топливо представляет самый большой потенциал для формирования местных доходов, однако здесь возникают серьезные противоречия с центральными правительствами, которые обычно зависят от этого налога. Использование налога на топливо, где местный орган власти имеет возможность установить налоговую ставку, имеет некоторую привлекательность для местных правительств.

□ *Разделенные (регулирующие) налоги* – налоги, которые делятся в определенной пропорции между местным и центральным правительствами. В этих условиях Центр собирает налоги и затем соглашается разделять их в некоторой пропорции с поднациональной юрисдикцией. Система разделенных налогов имеет определенные преимущества: административная выполнимость и простота деления налогов. К числу неудобств системы регулируемых налогов следует отнести: а) поддержку режима зависимости местной финансовой автономии от Центра, который определяет и изменяет пропорции распределения разделенных налогов; б) несовместимость с эффективным обеспечением местного коммунального обслуживания, которая требует использования системы межправительственных трансфертов; в) еще большее усиление финансовых различий регионов и муниципалитетов.

□ *Налог на добавленную стоимость (НДС)* является «негативным» выбором для поднациональных правительств, функционирующих в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Поднациональные правительства поддерживаются вышеуказанными налогами с тем, чтобы создавать меры протекционного характера и тем самым увеличивать их налоговую базу. Наконец, различные местные налоговые ставки или базы ставили бы под угрозу администрирование НДС, и местная администрация могла бы вредить административной эффективности национального уровня.

□ *Общие корпоративные налоги, или налоги на прибыль или доходы.* Налоговая база компании (корпорации) имеет циклический характер и поэтому является не совсем подходящей для финансирования общественных услуг. Кроме того, необходимо разработать некоторую пропорцию, чтобы равномерно разместить прибыль среди регионов и муниципальных образований. В противном случае необходимо будет использовать большие финансовые усилия для выравнивания через трансферты.

□ *Центральные и межправительственные трансферты и гранты.* Способности поднациональных правительств по увеличению их доходов бывают ограниченными, и покрытие расходов местных бюджетов часто производится за счет центральных или межправительственных трансфертов. Формирование системы трансфертов требует определенных целей использования средств, разработки формул трансфертов и системы их управления. В пределах этой системы существуют многочисленные проблемы, которые требуют внимания финансовых аналитиков. Они включают: а) степень, в которой трансферты или гранты могут использоваться для обеспечения вертикального балансирования средств среди уровней правительств; б) использование трансфертов или грантов в целях корректировки налоговых усилий властей; в) механизм смягчения отрицательных воздействий на местную юрисдикцию и их резидентов, который связан с неравными финансовыми и экономическими условиями регионов и муниципалитетов.

□ *Муниципальные и региональные заимствования* в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой обычно представ-

ляют незначительный источник финансирования развития общественных продуктов и услуг, реализуемых на локальном уровне. Это отражает консервативную позицию большинства местных органов власти, ограниченных в источниках финансирования. В принципе, нет никаких причин, по которым местные органы власти не должны заимствовать. Однако их доступ к финансовым рынкам требует строгости и должен быть регулируемым в целях предотвращения банкротств и финансовой несостоятельности. Во многих странах заимствования ограничены согласованными и определенными целями и количествами. При этом количество долговых обязательств, который любой город или регион может нести, должно быть связано с потенциалом их оплаты. Погашение долга должно базироваться непосредственно на доходах от инвестиций или от общих налогов.

Муниципальные и региональные заимствования должны использоваться крупными по размерам поднациональными правительствами. Последним следует предоставлять стимулы для широкого использования этого источника финансирования. Стимулирование больших по размерам местных органов власти в целях эмиссии большого количества облигаций может высвобождать значительные суммы бюджетных средств (государственного и местных) для их дальнейшего субсидирования более «бедным» местным органам власти. В связи с этим со стороны Центра необходима поддержка системы регулирования муниципальных и региональных заимствований.

Источники заимствований включают: а) финансовые обязательства; б) ресурсы коммерческих банков; в) ресурсы Центрального банка; г) ресурсы муниципального банка развития. Какие из этих источников приемлемы для той или иной страны, зависит от многих факторов. В большинстве стран, где рынки капитала недостаточно развиты, безотносительно сделанного выбора, центральные правительства или его агентства устанавливают пределы на общий размер заимствований, доступного для местных органов власти; сроки займов; определяют приемлемые размеры обслуживания задолженности, а также управляют потоками заимствований. С макроэкономической точки зрения, регулирование заимствований в общественном секторе, включая их ограничение, выступает желательным компонентом для стран с переходной экономикой.

(Окончание. Начало на стр.1)

После закрытия избирательных участков (а их в Швеции всего 5976) по телевидению непрерывно транслируют информацию о результатах подсчета голосов. К 23.00 была объявлена информация о результатах голосования по 5874 участкам, а к часу ночи 16 сентября подсчет голосов завершился полностью и были оглашены предварительные результаты. Предварительными их называют потому, что на региональном уровне производится повторный подсчет, и только после этого оглашаются окончательные официальные цифры. Как правило, окончательный результат не отличается от предварительного.

По предварительным результатам парламентских выборов 15 сентября убедительную победу одержала шведская социал-демократическая партия, набравшая 39,8 % голосов и получившая 144 места в Парламенте. Кроме социал-демократов, представительство в Парламенте получили еще 6 партий:

- партия модератов – 15,2 %, или 55 мест;
- народная партия – 13,3 %, или 48 мест;
- христианско-демократическая – 9,1 %, или 33 места;
- левая (бывшая коммунистическая) партия – 8,3 %, или 30 мест;
- партия центра – 6,1 %, или 22 места;
- партия «зеленых» – 4,6 %, или 17 мест.

Выборы 15 сентября были отлично организованы, подтвердили высокую степень шведской демократии и, как следствие, продемонстрировали высокую активность избирателей (79 % граждан, имеющих право голоса, приняли участие в выборах), а также высокий уровень доверия граждан к результатам выборов.

В завершение сказанного хочется побла-

годарить организаторов визита из Шведской ассоциации местных властей SALA-IDA за очень насыщенную информацией и событиями программу, за прекрасные бытовые условия и возможность ближе узнать историю и культуру Швеции, а также за радушие и доброжелательное отношение к белорусским участникам.

Мирослав КОБАСА,
юрист, главный редактор бюллетеня
«Вестник самоуправления»

Центральный офис:

Минск: тел./факс: (017) 234 37 91, 289 37 11,
тел.: (017) 210 13 22

e-mail: sapieha@user.unibel.by
адрес: 220123, ул.В.Хоружей, 13-416

Александр Жучков,
председатель Правления

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 26 65 69
Геннадий Проневич

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25
e-mail: sapega@vitebsk.net

Христофор Желяпов

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71
e-mail: yuri@bsf.gomel.by

Юрий Воронезцев

Гродно: тел./факс (0152) 33 33 55
e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Владимир Хильманович

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17
e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Владимир Шанцев

Вестник самоуправления, 2002, №4 Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапеги».

Тир. 299 экз.

При перепечатке ссылка на бюллетень «Вестник самоуправления» обязательна.
Мнения авторов опубликованных материалов могут не совпадать с мнением редакции.

Главный редактор Мирослав КОБАСА
Ответственный за выпуск Михаил ПЛИСКО

© ОО «Фонд имени Льва Сапеги».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220123 г. Минск, ул. В.Хоружей, 13-416

Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791

E-mail: sapieha@user.unibel.by

Изготовлено на оборудовании Общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

