

ВЕСТНИК

2004, №2(10)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ "ФОНД ИМЕНИ ЛЬВА САПЕГИ"

УЧИМСЯ И РАЗВИВАЕМ КОНТАКТЫ

Как уже сообщалось в «Вестнике самоуправления» (№1(9) за 2004 г.) Общественное объединение «Фонд им. Льва Сапегі» совместно со Шведской ассоциацией местных властей (SALA) реализует проект, направленный на развитие местного самоуправления в Беларуси.

За прошедшие несколько месяцев в рамках проекта состоялся ряд мероприятий. В частности, 19-23 апреля т.г. на базе Учебного центра для государственных служащих и местной администрации «Дайнава» (г.Друскининкай, Литва) состоялся международный семинар «Реформа местного самоуправления в Беларуси», а 10-14 мая состоялся визит в Шведскую ассоциацию местных властей (г.Стокгольм, Швеция) представителей местных Советов депутатов и научных учреждений Беларуси.

Визит в Учебный центр для государственных служащих и местной администрации «Дайнава» преследовал цель познакомиться с принципиальными подходами к развитию и укреплению местного самоуправления в Литве и Швеции. Обсуждались такие основополагающие для местного самоуправления вопросы, как:

- административно-территориальное деление;
- разделение компетенции между государственной администрацией и местным самоуправлением;
- участие граждан в процессе принятия решений по вопросам местного значения;
- осуществление принципов гласности и прозрачности деятельности местных органов власти;
- объединение местных и региональных органов власти в ассоциации (союзы).

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	Мирослав КОБАСА <i>Учимся и развиваем контакты</i>
С.2	Кшиштоф ТЭЛЬКА <i>Самоуправление в Польше: налоги и бюджет</i>
С.9	РЕКОМЕНДАЦИИ <i>белорусских экспертов в области самоуправления</i>
С.11	Мирослав КОБАСА <i>Конгресс местных и региональных властей Европы</i>

В семинаре приняли участие белорусские, литовские и шведские специалисты в сфере местного самоуправления, а также представитель Конгресса местных и региональных властей в Совете Европы г-н Оливье Терриен (Olivier Terrien).

В ходе визита состоялись встречи с мэром г. Друскининкай г-ном Ричардасом Малинаускасом, посещение и встреча с администрацией муниципалитета г.Варена, посещение г.Лейиалингис и ознакомление с деятельностью старосты. В завершение визита в г.Вильнюсе состоялась встреча в Ассоциации местных самоуправлений Литвы, на которой исполнительный директор г-н Сигитас Шюпшинкас (Sigitas Siupsinskas) рассказал о её работе.

Состоялись консультации с представителем Конгресса местных и региональных властей Совета Европы г-ном Оливье Терриеном по вопросам, касающимся перспектив развития сотрудничества в области местного самоуправления между Беларусью и Советом Европы. К сожалению, политика, проводящаяся Беларусью на государственном и международном уровнях, не

Окончание на стр.12

Кшиштоф ТЭЛЬКА,
доцент Радомского
политехнического института, Польша

НАЛОГИ И БЮДЖЕТ ЛОКАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – ОПЫТ ПОЛЬШИ

1. Финансово-экономические основы местного самоуправления в Польше

В системе польского государства муниципалитету (гмине) отведена особая роль. Гмина является основной единицей территориального самоуправления и исходной единицей административного деления страны. Муниципалитет выступает как независимое юридическое лицо, обладающее:

- организационной самостоятельностью (собственные органы и структуры);
- административной самостоятельностью (компетенция, установленная законом, принятие актов индивидуального характера);
- экономической самостоятельностью (экономические и финансовые ресурсы);
- политической самостоятельностью (независимые выборы и общественный контроль за деятельностью).

В Конституции Польши от 2 апреля 1997 г. муниципалитету (гмине) как основной единице территориального самоуправления поручается выполнение всех задач территориального самоуправления, не входящих в компетенцию единиц иных уровней. Для обеспечения выполнения задач, порученных муниципалитету путем децентрализации и деконцентрации, необходимо наделить его имуществом, а также определить источники получения доходов.

Конституция Польши (ч. 1 ст. 167) гарантирует всем единицам территориального самоуправления участие в публичных доходах соответственно объему задач, выполняемых этими единицами. Поскольку в процессе трансформации разделение публичных задач между территориальным самоуправлением и правительственной администрацией часто меняет масштабы, то ч. 4 ст. 167 Конституции определяет, что вместе с этими изменениями должны происходить изменения в распределении публичных доходов. Конституционные положения являются самой высокой гарантией фи-

нансовой самостоятельности единицы территориального самоуправления.

Конституция (ч. 3 ст. 167) требует определения законом источников доходов единицы территориального самоуправления. На практике подобная гарантия может быть реализована тогда, когда можно точно определить налоговые источники собственных доходов единицы территориального самоуправления. Однако таких источников не имеется на уровне повята и воеводства, где финансовое обеспечение происходит главным образом за счет общих субвенций и целевых дотаций в размере 94% всех доходов самоуправления поватов и 85% доходов самоуправления воеводств. В случае муниципалитетов (гмин) эти правительственные источники финансирования составляют около 50%, что существенно ограничивает финансовую самостоятельность самоуправления.

Право введения налогов и других видов публичных отчислений закреплено за Сеймом. Только в некоторых случаях закон предоставляет муниципалитетам право принятия решений о величине местных налогов и сборов или рамках этих величин, а также право принятия решений о льготах. Это позволяет муниципалитетам реализовать свои налоговые полномочия в определенных для них видах налогов и местных сборов и тем самым использовать гарантии Конституции.

Следует подчеркнуть, что положения Европейской Хартии местного самоуправления гарантируют «территориальным общностям» соответствующие доходы. В Хартии (ч. 1 ст. 9) сказано: «Самоуправляющиеся территориальные общности имеют право в рамках национальной экономической политики претендовать на соответствующие собственные средства, которыми они могут свободно распоряжаться для осуществления своих полномочий». В условиях Польши эти рекомендации можно отнести к источникам собственных доходов (налоговых и неналоговых

средств), так как только такие источники доходов могут быть «собственными» и соответствовать определению «собственные средства».

Нельзя сказать, что в настоящее время данные доходы муниципалитетов можно назвать достаточными или «соответствующими», тем более этого нельзя сказать в отношении поватов или воеводств. Как правило, одну треть собственных доходов муниципалитетов составляют средства, являющиеся долей от общегосударственных налогов, которые с трудом можно зачислить в категорию собственных финансовых средств.

Отсутствие стабильной и прозрачной системы доходов единицы территориального самоуправления укрепляет роль Совета Министров, который руководит исполнением бюджета страны и принимает решения относительно ведения финансовых дел. Следует подчеркнуть, что польское законодательство относится уважительно к положениям Европейской Хартии местного самоуправления. Так, положение Хартии о том, что «системы финансирования, которые обеспечивают поступление средств, находящихся в распоряжении самоуправляющейся территориальной общности, должны быть достаточно гибкими и разнообразными...» (ч. 4 ст. 9), исполняется посредством системы общих субвенций.

Доходы муниципалитетов и других единиц самоуправления, получаемые из государственного бюджета в виде общих субвенций, гарантируются Законом «О публичных финансах» (ч. 2 ст. 27) от 26.11.1998 г. Стандарты финансирования самоуправления, представленные в Европейской Хартии, учитывают наличие соответствующих собственных средств, которыми должны располагать муниципалитеты. На практике центральные власти страны хотят подчинить себе финансирование единиц территориального самоуправления, и реализуют это при помощи трансфертов из центрального бюджета. Эти трансферты носят общий характер или могут быть направлены на определенные задачи, что в Польше осуществляется за счет целевых дотаций. Тенденция финансирования определенных проектов из центрального бюджета очень опасна, так как угрожает основному принципу свободного ведения собственной политики самоуправления в пределах закона.

Важным стандартом Европейской Хартии, который нашел отражение в польских законах относительно финансирования местного самоуправления, является принцип обеспечения доступа к национальному рынку ссудного капита-

ла для реализации инвестиционных программ. Положения Закона «О публичных финансах», а также ст. 216 Конституции Польши определяют величину общественной задолженности на уровне 3/5 стоимости брутто годового продукта. Превышать этот уровень единицам территориального самоуправления запрещается. Одновременно закон разрешает единицам самоуправления выпускать ценные бумаги для получения необходимых средств, обеспечивающих выполнение задач.

В настоящее время самые важные правовые нормы, регламентирующие сбор и расходование публичных средств всеми субъектами финансовых отношений, в том числе муниципалитетами, содержит упомянутый Закон «О публичных финансах». Разнообразные нормы и положения, принципы и правила, относящиеся ко всему сектору публичного финансирования, не содержат перечня источников доходов единицы территориального самоуправления, а ссылаются на положения других законов. На протяжении последних 4 лет таким законом, регулирующим проблему финансового обеспечения муниципалитетов, является Закон «О доходах единиц территориального самоуправления».

2. Доходы и расходы местного самоуправления, местные налоги и сборы

Финансовые потребности муниципалитетов определяют масштабы переданных им полномочий и задач, которые сложились в процессе постепенной децентрализации и деконцентрации функций государства. В условиях постоянной нехватки средств муниципалитеты реализуют свои задачи более эффективно, чем правительственная администрация. Доказательством могут послужить результаты деятельности местных властей, особенно значительные достижения в сфере создания локальных инфраструктур. Передача муниципалитетам определенных задач, как правило, не сопровождалась увеличением доходов, а трансферты необходимых финансовых средств принимали форму субвенций или дотаций, что вело к подчинению муниципалитетов государственному бюджету.

Доходами муниципалитетов являются:

- 1) налоги и сборы (в пределах закона);
- 2) оплата услуг;
- 3) участие (доля) в подоходном налоге:
 - от физических лиц (27,6% поступлений от лиц, проживающих на территории муниципалитета);

– от юридических лиц (5% поступлений от юридических лиц и организаций, расположенных на территории муниципалитета);

4) общая субвенция;

5) доходы бюджетных единиц и других бюджетных организаций;

6) целевые дотации из государственного бюджета на финансирование задач, порученных муниципалитету правительственной администрацией, а также задачи, переданные в соответствии с законом;

7) проценты по финансовым средствам муниципалитета, находящимся на банковских счетах;

8) доходы с имущества муниципалитета.

Отличительной чертой финансирования муниципалитетов является смешанный способ получения публичных средств – от государства и от собственных сборов. Разделение источников финансирования между государством и муниципалитетом предполагает внешнее пополнение бюджетов муниципалитетов. Происходит это следующим образом:

а) путем участия в поступлениях от государственных налогов;

б) общей субвенции;

в) целевых дотаций.

Бюджеты муниципалитетов на 60% складываются из поступлений от государства, причём часть из них зачисляется в собственные доходы (кроме общей субвенции и целевых дотаций). Если к собственным доходам зачислять также и долю муниципалитета в государственных налогах, то внешнее пополнение будет составлять 50% доходов муниципалитета. Относительно высокая доля доходов, которая поступает из государственного бюджета, ещё не предопределяет ограничения самостоятельности муниципалитетов в финансировании их задач. Муниципалитеты могут самостоятельно определять способы изменения своих доходов, несмотря на источники их происхождения, за исключением целевых дотаций.

Существенной проблемой стабильности и понятности финансового обеспечения являются сложные формы и процедуры наполнения бюджетов муниципалитетов. Очень сложной является система передачи муниципалитетам общей субвенции, тем более что принципы определения и раздела суммы субвенции различны для отдельных её частей. Субвенция является специфической формой дотации (трансферт из бюджета государства единице местного самоуправления). Система субвенции после многих изме-

нений стабилизировалась, и в настоящее время доля общей субвенции, в принципе, не может быть ниже, чем 1% суммы доходов бюджета государства.

Во время становления и совершенствования системы субвенции субвенция муниципалитетов состояла из двух частей:

1) компенсирующая – принадлежащая муниципалитетам, в которых показатель основных налоговых доходов на 1 жителя был меньше, чем 85% от среднего по стране (при этом выравниванию подлежало 90% разницы между уровнем вычисленного показателя и среднего по стране);

2) расчётная – полагающаяся всем муниципалитетам в итоге раздела остатка компенсирующей субвенции и вычисляемая пропорционально количеству жителей.

В настоящее время эти две части входят в состав общей субвенции и названы основной частью субвенции. Полная структура общей субвенции муниципалитета представлена на схеме (см. приложение №1).

Бюджеты муниципалитетов связывают с государственным бюджетом также целевые дотации. Дотации подлежат особым правилам расчета, а расходы государственного бюджета направляются на финансирование задач правительственной администрации, переданных единицам территориального самоуправления, а также определенных законом текущих и инвестиционных собственных задач муниципалитетов. Главной чертой целевых дотаций является принцип их использования согласно назначению. Финансовые средства дотации, которые в определенном году не были использованы согласно назначению, подлежат возврату в государственный бюджет.

С 01.01.2002 г. на основе изменений в Законе «О доходах единиц территориального самоуправления» эти единицы могут изменять назначение целевых дотаций, направленных на выполнение их собственных задач до уровня 15%. Финансирование задач муниципалитета в форме дотаций вводит существенные ограничения финансовой самостоятельности местного самоуправления. Это показатель «ручного управления» делами местного самоуправления. Целевые дотации муниципалитетов, направленные на реализацию задач правительственной администрации, можно сгруппировать следующим образом:

1) выполнение задач социальной помощи (назначение и выплата пособий различного типа и рода, социальных пенсий, уплата страхо-

вых взносов и т.п., а также финансирование центров социальной помощи);

2) публичные задачи, выходящие за компетенцию муниципалитета;

3) задачи правительственной администрации;

4) другие задачи (например, выборы).

Множественность видов дотации, трудность разделения её между муниципалитетами, зависимость от состояния государственного бюджета, субъективизм в разделе средств, и, прежде всего, передача их в конце года – главные причины отрицательной оценки целевых дотаций и предложений, чтобы часть задач, решаемых с помощью дотаций, переименовать в собственные задачи муниципалитетов.

В 2001 г. в систему дотирования инвестиций единиц территориального самоуправления введён новый приём в виде воеводских контрактов. Дотирование задач единиц территориального самоуправления при помощи воеводских контрактов имеет своей целью согласование воеводских программ с планами государственной стратегии регионального развития, а также подготовку властей местного самоуправления к использованию структурных фондов и фонда единения Европейского сообщества.

В условиях ограниченности финансовых средств главной проблемой является подбор целей, которые должны быть обеспечены публичными средствами. Согласно закону «О самоуправлении муниципалитетов» в пределах действия муниципалитетов находятся все публичные задачи локального характера, которые не предназначены для других субъектов. Главный раздел этих задач и полномочий – это задачи собственные и порученные (делегированные). Такое разделение задач имеет самый общий характер, но определяет разделение расходов финансовых средств, так как задачи собственные муниципалитет выполняет самостоятельно и за счет собственных средств, а задачи порученные – за счет поступлений из государственного бюджета. Главной целью расходования средств муниципалитета является обеспечение текущих нужд жителей и дальнейшего развития муниципалитета. Из практики деятельности самоуправления можно сделать вывод, что обеспечение количественного перечня коммунальных услуг и высокого качества их исполнения является самым важным делом местных властей. Принятие правильных и четких решений в области расходования финансовых средств имеет большое значение с точки зре-

ния определения расходов соответственно применяемой классификации.

Обеспечение политики развития за счёт бюджетных средств предполагает защиту кредитных средств, ссуд, ценных бумаг перед направлением их на текущие расходы. По оценке экспертов, польские законы существенно не противодействуют явлению передачи инвестиционных средств для финансирования повседневных нужд. Кроме разделения бюджетных средств на текущие и инвестиционные расходы, существует много других классификаций финансовых средств, которые расходуются муниципалитетами. Объединяя разнообразные детальные классификации с учетом разных критериев, можно сгруппировать расходы следующим образом:

1. Дотации – направлены на цели текущего финансирования, а также на финансирование инвестиций. Предназначены они для единиц внебюджетного хозяйства, организаций культуры, юридических и неюридических лиц, ассоциациям, фондам, кооперативам, компаниям и предприятиям.

2. Пособия физическим лицам – средства из бюджета, которые не являются заработной платой, например, пособия беременным женщинам, квартплата и др.

3. Текущие расходы бюджетных единиц – расходы на функционирование, зарплату, затраты на приобретение товаров и услуг, оплаты и взносы и т.д.

4. Имущественные расходы – в эту категорию включаются инвестиционные расходы в широком смысле (коммунальные объекты, инфраструктура, капиталовложения).

5. Расходы по обслуживанию публичного долга – расходы на имущество специфического характера, требующие отдельной классификации (проценты по кредитам, ссудам и т.д.).

В 1994-2001 гг. в Польше наблюдался динамичный рост бюджетных расходов муниципалитетов: с 14 904 млн. злотых (1994 г.) до 63 704 млн. злотых (2001 г.) (в сопоставимых ценах – 82,8%).

Самые крупные суммы бюджетных расходов в 2001 г. были направлены на финансирование:

- просвещения и воспитания – 36,8%;
- публичной администрации – 12,1%;
- транспорта и связи – 11,0%;
- социальной помощи – 10,7%.

В 2001 г. эти расходы составляли 70,6% от общей суммы расходов муниципалитетов, но рас-

пределение по статьям различалось в зависимости от типа муниципалитета.

В 1994–2001 гг. наблюдался также рост инвестиционных расходов муниципалитетов (в сопоставимых ценах – на 26,6%). Следует обратить внимание на снижение темпа инвестиций после 1998 г. При этом сокращается также доля инвестиционных расходов относительно общих расходов муниципалитетов.

Тенденции роста отдельных видов расходов представлены на соответствующих таблицах (см. приложение №2).

3. Принципы распоряжения финансовыми ресурсами и управления местным хозяйством

Общие принципы финансового хозяйствования территориального самоуправления в Польше можно представить следующим образом.

1. Единицы территориального самоуправления располагают – в пределах, определенных законом – имуществом самоуправления и принадлежащими им публичными средствами и постоянно решают вопросы об использовании денежных средств и имущества.

2. Публичные средства можно израсходовать только на финансирование публичных задач, при этом:

– единица территориального самоуправления сама определяет способы выполнения установленных задач. Она может взять выполнение этих задач непосредственно на себя, или поручить их выполнение другим субъектам, особенно предпринимателям и гражданским организациям;

– разрешается использовать средства единицы территориального самоуправления с целью оказания помощи другим субъектам сектора публичных финансов.

3. Управление имуществом, а также публичными средствами единицы территориального самоуправления должно удовлетворять принципу гласности и ясности.

4. Управление средствами единицы территориального самоуправления – кроме случаев, предусмотренных законом – в течение календарного года должно происходить в соответствии с утвержденным бюджетом и другими финансовыми планами.

5. Контроль за финансовой деятельностью единицы территориального самоуправления может осуществляться только в соответствии с законом.

Гласность – это такое состояние вещей, когда существует свободный публичный доступ к информации. Гласность предусмотрена законом о финансах. Публичная гласность в финансовой сфере обеспечивается посредством:

1) гласности заседаний Совета, утверждающего бюджет;

2) гласности заседаний, посвященных отчетам о бюджете;

3) обязанности публичного извещения о суммах дотаций, выделенных из бюджета единице территориального самоуправления;

4) обязанности предоставления годовых отчетов, относящихся к финансированию и деятельности единиц, принадлежащих сектору публичных финансов.

Кроме этого, соответствующие органы единицы территориального самоуправления обязаны извещать общественность обо всех принятых решениях Совета, в том числе и о решениях об утверждении выполнения бюджета (в последнее время это делается с помощью размещения информации в Интернете).

Ясность (прозрачность) не имеет сформулированной в законе дефиниции. Тем не менее закон о публичных финансах употребляет эту категорию, которая означает, что:

1) сектор публичных финансов однозначно выделяется из всего народного хозяйства;

2) определены пределы ответственности отдельных лиц и органов, управляющих публичными ресурсами;

3) распоряжение публичными средствами происходит на основе известных и четко определенных принципов.

Прозрачность публичных финансов должны гарантировать не столько правовые регламентации доступа к информации, сколько положения, определяющие компетенцию органов администрации и принципы управления материальным имуществом, а также финансовыми средствами.

Принцип годичности обусловлен принятием годовых бюджетов, содержащих все запланированные доходы и расходы, а также допускаемый дефицит бюджета в течение календарного года. Одновременно календарный год – это период, за который правление отчитывается об управлении финансовыми средствами. Принцип годичности реализуется также в обязанности прекращения расходования финансовых средств данного бюджета по окончании бюджетного года в связи с утратой полномочий.

Не противоречат принципу годичности предусмотренные в бюджете долговременные инвестиционные программы, так как суммы расходов на эти программы найдут своё отражение в очередных ежегодных бюджетах.

4. Финансовый и бюджетный контроль

Контроль за выполнением бюджета единицы территориального самоуправления бывает внутренним и внешним. Главным органом внутреннего контроля является ревизионная комиссия Совета единицы территориального самоуправления. Она осуществляет контроль за деятельностью исполкома и организационных единиц самоуправления и является единственной избираемой комиссией, которая должна иметься во всех единицах территориального самоуправления. Данная комиссия ежегодно оценивает выполнение бюджета и представляет Совету предложения относительно вынесения вотума доверия (или недоверия) правлению (исполкому). Деятельность ревизионной комиссии не регулируется законом – порядок и полномочия её функционирования определяются Советом муниципалитета. Кроме этого, текущий контроль над расходованием публичных средств должны осуществлять руководители соответствующих организаций. В соответствии со ст.28 Закона о публичных финансах исполкомы обязаны контролировать деятельность руководителей структурных подразделений муниципалитета. Вынесение вотума доверия является последним этапом процедуры отчёта и окончания бюджетного года. Совет единицы территориального самоуправления выносит вотум доверия (недоверия) исполкому после отчёта о выполнении бюджета, предложений ревизионной комиссии и оценочного заключения региональной счётной палаты. Решение о вынесении вотума доверия необходимо принять не позднее 30 апреля. Вынесение вотума недоверия исполкому означает, что ему предлагается уйти в отставку. Однако согласно закону предложение об уходе в отстав-

ку исполкома нельзя рассматривать на той же сессии Совета муниципалитета, на которой было принято решение о вынесении ему вотума недоверия.

Внешний контроль финансов единицы территориального самоуправления могут осуществлять:

- 1) региональные счётные палаты;
- 2) Высшая контрольная палата;
- 3) управляющие средствами госбюджета, которые передают целевые дотации.

Региональная счётная палата обязана проводить в каждой единице местного территориального самоуправления ревизию финансового хозяйства не реже чем раз в четыре года. Кроме этого, она осуществляет поквартальный контроль за выполнением бюджета и выносит заключение о необходимости предоставления компенсирующей части субвенции. По итогам проверки Палата готовит заключение рекомендательного характера, в котором указываются ошибки, допущенные органом самоуправления, и содержится перечень мер по их устранению. Если орган самоуправления не сочтёт нужным следовать рекомендациям, то он обязан проинформировать Палату о причинах их отклонения.

Высшая контрольная палата также может контролировать финансовое хозяйство единицы территориального самоуправления. Она имеет право поручать контрольным органам единицы территориального самоуправления осуществить внеплановую проверку финансов.

Региональная счётная палата подчинена премьер-министру и является государственной бюджетной единицей, полномочия которой распространяются на одно воеводство. Высшим органом Палаты является Коллегия, в состав которой входят 50% представителей Председателя Совета Министров (премьер-министра) и 50% представителей от единиц территориального самоуправления. Это говорит о том, что Палата является не чисто государственной, а смешанной структурой, т.е. правительственно-самоуправленческим органом власти.

Литература:

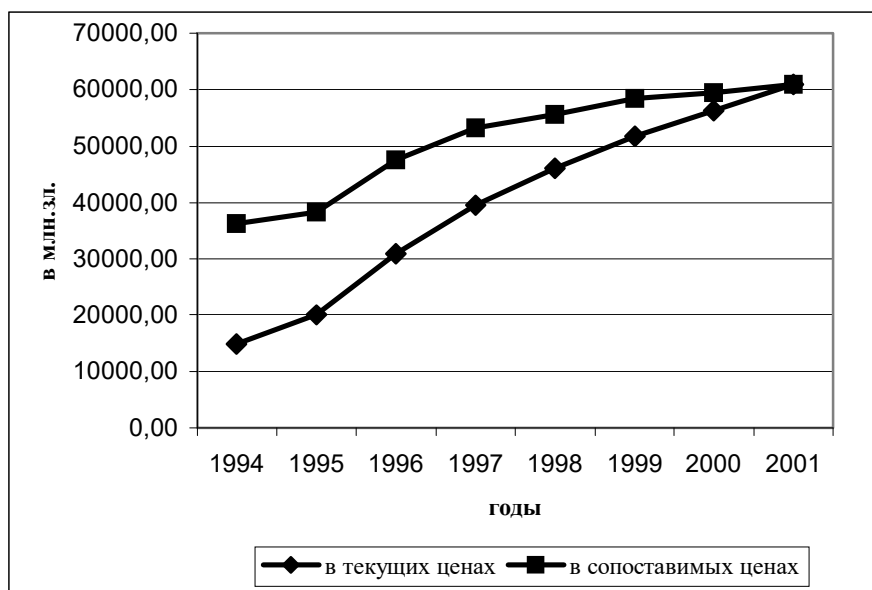
1. Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka. Pod red. Z.Newiadomskiego. Warszawa, 2001.
2. Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny. Prac.zb. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Warszawa, 2001.
3. Zarządzenie gospodarką i finansami gminy. Pod red. H.Sochackiej-Krysiak. S.G.H. w Warszawie. Warszawa, 2003.
4. Samorząd terytorialny. №1-2, 2002, Municipium S.A.



Динамика инвестиционных расходов в структуре общих расходов (в %%)

Годы	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
В целом по Польше	22,45	23,27	22,04	23,51	22,44	20,15	18,85	15,29

Расходная часть бюджета гмин в 1994-2001 гг.



Источник: собственные подсчёты автора на основе данных GUS.

РЕКОМЕНДАЦИИ

белорусских экспертов – участников международного семинара «Реформа местного самоуправления в Беларуси», разработанные на основе изучения шведского и литовского опыта местного самоуправления

(г.Друскининкай, 19-23 апреля 2004 г.)

На семинаре «Реформа местного самоуправления в Беларуси», проходившем 19-23 апреля 2004 г. на базе Учебного центра для государственных служащих и местной администрации «Дайнава» (Литва), в котором принимали участие белорусские, шведские и литовские специалисты в сфере местного самоуправления, а также представитель Конгресса местных и региональных властей Европы, был обсужден ряд важных проблем, которые подлежат решению в ходе проведения реформы местного самоуправления в Беларуси.

При обсуждении вопросов местного самоуправления участники семинара руководствовались ст.3 Европейской Хартии местного самоуправления, определяющей понятие местного самоуправления, а именно:

1. Местное самоуправление означает право и фактическую способность самоуправляющихся территориальных общностей осуществлять управление и решать в рамках законов под свою ответственность значительную часть государственных дел в интересах граждан, проживающих на соответствующей территории.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, члены которых были избраны в ходе свободных выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и которые могут иметь исполнительные органы, подотчетные им. Это никоим образом не исключает возможности проведения собраний граждан, референдумов или иных форм непосредственного участия граждан в делах государства, насколько это предусматривается законом.

На этом фоне были обсуждены следующие вопросы, представляющие важность для развития местного самоуправления в Беларуси:

- административно-территориальное деление;
- разделение компетенции между государственной администрацией и местным самоуправлением;
- участие граждан в принятии решений по вопросам местного значения;
- осуществление принципов гласности и прозрачности деятельности местных органов власти;
- объединение местных и региональных органов власти в ассоциации (союзы).

В результате обсуждения участниками семинара были выработаны следующие рекомендации, которые следует учитывать при подготовке и проведении реформы местного самоуправления в Беларуси:

1. Совершенствование административно-территориального деления (АТД):

- в целях управления процессом совершенствования АТД и координации действий различных министерств и ведомств, а также местных органов власти оправдала себя практика создания специального уполномоченного органа (министерства, департамента, комиссии, группы и т.п.);

- основными критериями, которые влияют на размеры и количество единиц самоуправлений, являются:
 - наличие достаточной налоговой базы;
 - развитая инфраструктура;
 - разумное политическое представительство;
 - пространственная доступность административного центра самоуправления для населения;

- оптимизация административно-территориального деления может осуществляться как на добровольной (базирующейся на предложенной модели) основе, так и административным путем;

- важным фактором совершенствования АТД является наличие подготовленных управленческих кадров, инициатива и заинтересованное участие граждан, понимание (осознанность) необходимости реформ и достаточная политическая воля;

- необходимо учитывать возможность сопротивления (торможения) реформам чиновников местного уровня;

- следует уделить надлежащее внимание фактору передачи коммунальной собственности из одной административно-территориальной единицы в другую при изменении границ территорий (наличие обязательств, убыточные объекты и т.д.);

- предоставление общественных услуг в равных финансовых условиях для людей, проживающих в различных регионах страны, требует создания межмуниципальной системы выравнивания;

- для создания условий участия граждан в принятии решений местного значения особого внимания заслуживает институт старост в населенных пунктах.

2. Разделение компетенции между государственной администрацией и местным самоуправлением:

- необходима передача большего объема полномочий от центральных властей на местный уровень. Это продиктовано экономической целесообразностью

оказания услуг населению на максимально приближенном к ним уровне местной власти. При этом жители имеют больше возможностей контролировать власть и влиять на процесс принятия решений. Кроме того, сокращается расстояние между политиками и населением;

- передача функций на местный уровень является самым эффективным способом обеспечения широкого спектра услуг населению;

- необходимо проанализировать, какие услуги выгоднее и эффективнее предоставлять на местном уровне, а какие оставить за государством. Если нет возможности эффективно решать какую-либо проблему на местном уровне, она передается на общегосударственный уровень;

- как правило, компетенция местных органов власти (самоуправлений) состоит из нескольких видов:
 - собственной – непосредственно закрепленной законом;

- ограниченно-самостоятельной – (например, школы: методика разрабатывается на центральном уровне, а организация непосредственно процесса обучения – на местном);

- делегированной – государственные органы делегируют часть своих полномочий местным органам власти (самоуправлениям) с обязательной передачей необходимых для осуществления этих полномочий финансовых средств. При этом местные самоуправления вправе согласиться или отказаться принимать под свою ответственность делегируемые полномочия;

- договорной – самоуправления могут осуществлять другие государственные полномочия в соответствии с договорами, заключенными с государственными органами. Договорная компетенция, как правило, является краткосрочной или носит сезонный характер;

- нельзя слишком «регулировать» какую-либо задачу (функцию), которая передана на местный уровень, – у местных властей всегда должно быть место для маневра;

- необходимо, чтобы была реальная возможность для выполнения самоуправлениями возложенных на них задач;

- важно, чтобы были постоянные и понятные «правила игры» в отношениях государственной администрации и местного самоуправления;

- представляет большой интерес литовский подход к критериям распределения компетенции между уровнями власти:

- демократия и законность (легитимность);
- принципы финансирования;
- законодательно закрепленные права (например, различных социальных групп – инвалидов, многодетных, ветеранов и т.д.);
- равенство условий для предоставления услуг

(система выравнивания для одинакового стандарта услуг);

- наиболее эффективное и экономичное предоставление услуг;

- наименее низкий уровень затратности услуг.

3. Участие граждан в принятии решений по вопросам местного значения:

- право на участие граждан в принятии решений по вопросам местного значения должно быть закреплено законодательно;

- на местном уровне должны быть представительные органы власти с четко определенными функциями;

- исполнительная власть на местном уровне должна быть подотчетна и подконтрольна местным представительным органам власти;

- участие граждан в процессе принятия решений на местном уровне – непереносимое условие самоуправления: если этот принцип не работает, то это означает, что на местном уровне есть только управление;

- решения местных органов власти должны обеспечивать согласованность общинных интересов и интересов отдельных жителей;

- граждане должны иметь право инициировать местный референдум. При этом процедурные вопросы должны обеспечивать реальную возможность реализации этого права;

- местные органы должны способствовать созданию и развитию гражданских групп партнерства и активно привлекать их к решению вопросов местного значения.

4. Осуществление принципов гласности и прозрачности деятельности местных органов власти:

- граждане должны иметь доступ к информации о деятельности местных органов власти и к документам, касающимся их деятельности;

- местные органы власти должны оперативно реагировать на мнение жителей;

- для реализации принципов гласности и прозрачности местная власть должна периодически отчитываться о своей деятельности перед избирателями.

5. Национальные ассоциации местных и региональных властей:

- государству выгодно иметь партнера в лице Ассоциации местных и региональных властей, через которую консолидированно выражалась бы точка зрения самоуправлений. Ассоциация – связующее звено между местным уровнем и государством;

- Ассоциация местных и региональных властей не должна быть инструментом контроля над самоуправлениями со стороны государства;

- Ассоциация местных и региональных властей – выразитель и защитник интересов местного самоуправления;

- необходима законодательная база для создания и успешной работы Ассоциации местных и региональных властей;

- необходимо развитие межгосударственных контактов и сотрудничества по вопросам подготовки и проведения реформы местного самоуправления. Важную роль в этой работе могла бы выполнять Ассоциация местных и региональных властей.

Рекомендовать соответствующим государственным органам, иным организациям и ведомствам информировать Конгресс местных и региональных

властей Совета Европы, Европейский Союз, ОБСЕ и другие международные организации о проводимой в Республике Беларусь работе, направленной на подготовку и проведение реформы местных органов власти.

Группа белорусских экспертов – участников семинара «Реформа местного самоуправления в Беларуси»

6 мая 2004 года

25-27 мая 2004 г. в Страсбурге (Франция) состоялась 11-я Пленарная сессия Конгресса местных и региональных властей Европы, в работе которой в качестве наблюдателей приняли участие представители Общественного объединения «Фонд им. Льва Сапегги». Статус наблюдателя наше общественное объединение получило в 2001 году в качестве признания Конгрессом его активной деятельности по развитию местного самоуправления в Беларуси.

В Конгрессе представлены делегации местных и региональных властей 45 из 47 европейских стран, включая такие проблемные в недавнем прошлом страны, как Босния и Герцеговина, Албания, Сербия и Черногория, а также кавказское трио – Грузия, Армения и Азербайджан. Лишь Беларусь и Монако не являются сегодня членами Совета Европы и, следовательно, членами этой авторитетной и влиятельной организации. Следует упомянуть, что Монако имеет в Конгрессе местных и региональных властей Европы статус наблюдателя, а заявка о вступлении Монако в Совет Европы уже рассматривается.

А как обстоят дела с Беларусью? Заявка на вступление нашей страны в члены Совета Европы была подана еще в тепер уже далеком 1994 году. Но последующие события в Беларуси привели к тому, что рассмотрение заявки сегодня находится в прямой зависимости от выполнения нашим государством определенных требований международного сообщества, а именно:

- обеспечение свободного доступа оппозиционных сил к государственным средствам массовой информации;
- внесение демократических изменений в избирательное законодательство;
- прекращение нагнетания в стране атмосферы страха и преследования активистов политических партий и общественных объединений;

– внесение в законодательство изменений, расширяющих права и компетенцию Парламента Беларуси.

С трибуны Конгресса выступали руководители и представители различных международных и национальных структур, в частности, генеральный секретарь Совета Европы Вальтер Швиммер, президент Парламентской Ассамблеи Совета Европы Питер Шидер, президент Комитета регионов Европейского Союза Петер Штрауб. Подчеркивая в своем выступлении важность демократизации развития местных и региональных властей в европейских странах, Вальтер Швиммер обратил внимание на «необходимость сотрудничества международных организаций с соответствующими белорусскими неправительственными организациями и местными властями Беларуси».

Конгресс избрал своего нового председателя. Им стал представитель делегации Италии Джованни Ди Стази (Giovanni Di Stasi). Делегаты Конгресса заслушали доклады о состоянии местного самоуправления в Норвегии, Армении, России, Грузии, а также в странах Юго-Восточной Европы.

- Также были рассмотрены такие вопросы, как:
- устойчивое развитие на европейском континенте;
 - внесение изменений и дополнений в Европейскую Хартию городов;
 - основные направления гендерной политики на местном и региональном уровнях.

В итоге необходимо отметить, что 11-я Пленарная сессия Конгресса местных и региональных властей Европы явилась очередной важной вехой на пути развития и укрепления местной демократии в Европе и обозначила перспективы участия Беларуси в общеевропейских процессах.

Мирослав КОБАСА,
член правления
ОО «Фонд им.Л.Сапегги»

Окончание. Начало на стр.1

позволяет сделать такое сотрудничество стабильным и динамичным, приносящим пользу как развитию местного самоуправления, так и стране в целом.

По результатам семинара на основе изучения шведского и литовского опыта развития и укрепления местного самоуправления белорусскими экспертами – участниками международного семинара «Реформа местного самоуправления в Беларуси» были разработаны Рекомендации по подготовке и проведению реформы местного самоуправления в нашей стране (полный текст «Рекомендаций» публикуется в настоящем номере «Вестника самоуправления»).

Одной из целей совместного белорусско-шведского проекта является развитие двусторонних связей между городами Беларуси и Швеции. Для достижения этой цели был организован в г.Стокгольм (Швеция) визит председателей Советов депутатов г.Барановичи, г.Жлобина, г.Дисна, г.Фаниполя, а также Лунинецкого и Чериковского районных Советов депутатов. Главным мероприятием программы была конференция, посвященная развитию связей по типу «города-побратимы», состоявшаяся 11 мая 2004 года. В работе конференции приняли участие представители шведских муниципалитетов, а также общественных организаций, уже имеющих совместные с белорусами проекты. В работе конференции также принял участие первый секретарь Посольства Беларуси в Швеции г-н Олег Анисимов. Всего в работе конференции приняло участие около 40 человек. Во время конференции председатели Советов депутатов Беларуси, участвующих в визите, сделали презентацию своих городов и районов, которая была воспринята с большим интересом. Затем состоялась заинте-

ресованная и оживленная дискуссия, посвященная возможностям и перспективам развития двустороннего сотрудничества. Впечатления, вынесенные из конференции, дают основания в скором времени ожидать начала нескольких совместных белорусско-шведских проектов.

Во время визита состоялось посещение парламента Швеции и прошла встреча с депутатами. Участники визита также имели возможность познакомиться с деятельностью расположенной возле Стокгольма коммуны Накка и побеседовать с депутатами этой коммуны, а также побывать в Центре по управлению недвижимостью и в Доме престарелых.

Совместный белорусско-шведский проект «Развитие местного самоуправления в Беларуси» продолжается (он завершится в июне 2005 года), и мы планируем и в будущем информировать Вас, уважаемые читатели, о ходе его реализации. Также приглашаем все заинтересованные в вопросах местного самоуправления стороны принять активное участие в проекте. ОО «Фонд им.Л.Сапеги» будет рад видеть Вас на своих мероприятиях.

Мирослав КОБАСА,
член правления ОО «Фонд им.Л.Сапеги»,
руководитель проекта

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: info@sapega.org

Гомель: тел./факс (0232) 47 96 96

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 76 44 95

e-mail: khilmanovich@tut.by

Могилев: тел./факс (0222) 25 21 73

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №2(10). 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.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: info@sapega.org

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 31 55 77

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №2(10). Информационный бюллетень.

Издается Общественным объединением «Фонд имени Льва Сапегы».

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 Сапегы».

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 Сапегы».

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

Наши областные отделения:

Брест: тел./факс (0162) 20 22 63, 47 54 30

Витебск: тел./факс (0212) 22 49 25

e-mail: saprega@vitebsk.net

Гомель: тел./факс (0232) 55 93 71

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел./факс (0152) 44 24 97

e-mail: khilmanovich@inbox.ru

Могилев: тел./факс (0222) 22 55 17

e-mail: saphmg@mogilev.unibel.by

Вестник самоуправления, 2004, №1(9). 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.

