

ВЕСТНИК

2006, №1(15)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ПОО "ФОНД ИМ. ЛЬВА САПЕГИ"

СУБСИДИАРНОСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Понятие «субсидиарность» (с латинского (subsidiarius) – резервный, вспомогательный) не приобрело широкой известности у специалистов, занимающихся проблемами местного самоуправления. Это слово ассоциируется с гражданским правом, с взаимными финансовыми обязательствами юридических и физических лиц. В этом смысле субсидиарность была известна ещё римскому праву.

Методологи и философы, исходя из принципа взаимодополняемости, под субсидиарностью подразумевают то, что каждый коллектив, каждый уровень структур должен обладать полномочиями, достаточными для решения проблем, которые либо в силу своей природы, либо в силу своей значимости могут быть с наибольшей эффективностью решены именно на этом уровне.

В христианстве, начиная со средних веков, субсидиарность зачастую сочеталось с понятием солидарности и находило своё выражение в стремлении римских пап добиться большей эффективности в управлении католической церковью. В наиболее полном виде идея субсидиарности была изложена папой Пием XI в энциклике 1931 года *Quadragesimo anno*.

В европейской политической теории прародителем субсидиарности считается немецкий кальвинист, профессор и бургомистр, первый крупный теоретик федерализма Иоганн Альтузий (1557-1638), который в книге «Политика» (1603) утверждал, что в большом по территории государстве оптимальным способом выстраивания отношений между отдельными регионами и центральной властью должен стать принцип субсидиарности. Правда, позднее представление И.Альтузия о создании федеративных государств в форме сложносоставных политических ассоциаций, уступило место концепции французского мыслителя Жана Бодена (1530-1596), сторонника неделимости суверенитета государства и создания централизованных монархий с всеильной королевской властью, отрицающей всякую автономию.

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	Михаил ПЛИСКО <i>Субсидиарность и местное самоуправление</i>
С.2	Валерий СИДОРЧУК <i>Необходимость реорганизации территориальной организации</i>
С.6	Георгий КУНЕВИЧ <i>Финансово-экономические основы местного самоуправления</i>
С.12	СВЕДЕНИЯ <i>о региональных координаторах ПОО «Фонд им.Л.Сапегу»</i>

В начале XX века и особенно после Второй мировой войны субсидиарность начинает употребляться значительно чаще, чем прежде, становясь при этом неким универсальным методологическим принципом для объяснения устройства и развития человеческого общества, например, в области образования, страхования и т.д.

В послевоенной Европе принцип субсидиарности получил своё второе рождение. В конце 40-х начале 50-х гг. он был связан с обсуждением планов по созданию в Европе некой новой федерации, способной в будущем предотвратить войны и тоталитаризм отдельных государств. Однако звёздный час для принципа субсидиарности наступил с конца 80-х гг., когда под воздействием процессов политической, экономической и информационной глобализации Европа (в первую очередь страны ЕС) столкнулась с тенденцией усиливающейся локализации, нежеланием отдельных регионов и стран терять свою национальную и культурную идентичность. Ответом на этот вызов явился лозунг – «единство в многообразии», который как нельзя лучше воплощался в принципе субсидиарности. Именно этот принцип положен в основу Европейского союза. Так в ст.3b

Окончание см. на стр.12

Валерий СИДОРЧУК,
кандидат юридических наук, доцент

В БЕЛАРУСИ ДАВНО НАЗРЕЛА РЕОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

В управленческой науке в Беларуси на протяжении полувека доказывается необходимость синхронного изменения территориального устройства и приведения его в согласованное состояние с развивающейся общей ситуацией в стране. Очевидность этого стала особенно явной в последние годы, поскольку возникло новое государство, сложилась принципиально иная экономическая система, изменилась демографическая ситуация, в мире получает распространение межрегиональное сотрудничество и т.д. Сохранение послереволюционной организации территории в то время, когда буквально всё на ней находящееся претерпевает стремительные изменения глобального характера в условиях информационной эпохи, выглядит, мягко говоря, противоестественным (например, в Швеции, где численность населения сравнима с белорусской, а площадь территории превышает Беларусь в три раза, численность коммун – территориальных образований первичного уровня – поэтапно сократилась примерно в 10 раз до 299). Вследствие волевых решений в Беларуси 29 районов удалены от своих областных центров более, чем на 150 км, а расстояние от 14 районных центров до столицы ближе, чем до своего областного центра и 51 центр сельсовета удален от райцентра более чем на 50 км. В Брестской области площадь Столинского района составляет 3341 кв. км с населением 88,1 тыс. человек; а Жабинковского соответственно 684 кв. км и население 25,7 тыс. человек. Численность населения отдельных Советов первичного уровня составляет от 300 до 700 человек. Существующее административно-территориальное деление (далее – АТД) не оптимально с точки зрения количества государственных служащих. Так, штатная численность Берестовицкого райисполкома составляет 74 чел. на 21 тыс. человек (284 чел. на одного управленца), а в соседнем Волковысском районе – 129 чел. на 83,9 тыс. человек (650 чел. на одного управленца).

Председатель Гомельского областного Совета депутатов А. Степаненко отмечает: «Возьмем, к примеру, Витебскую область. Там насчитывается 2116 населенных пунктов, или 33% от всех имеющихся, где проживает 10 и менее человек. Если кто-то умирает, некому уже и гроб на кладбище отнести». Но сохранение status quo выгодно чиновникам, и их интересы пока имеют приоритет перед очевидными противоречиями территориальной организации и общественными издержками. При принятии Конституции в 1994 году Верховный Совет Республики Беларусь, в то время полномочный в стране орган государственной власти, приложил особые усилия для сохранения существовавшего в течение десятилетий административно-территориального деления, обеспечивающего жесткую бюрократическую управляемость общества из единого центра. Для этого в ст.9 Основного Закона было записано, что территория Беларуси «делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы». Характерно, что в определении основ устройства страны упущен гуманистический фактор, то есть интересы людей, которые могут проживать на управляемой территории. Человек был забыт при конституционном определении собственника территориального пространства, поскольку, земли сельскохозяйственного назначения, недра, воды, леса были оставлены, как и при коммунизме, в исключительной собственности государства (ст.13 Конституции). Белорусы сегодня проживают в административно-территориальных единицах, то есть на принадлежащей государству и управляемой бюрократией территории. Характерно, что чиновники всячески стремятся сохранить сложившееся правовое и фактическое положение. Например, для переселенцев из Чернобыльской зоны был создан Дрибинский район при сохранении всех районов в зонах отселения. Естественно, что оставшиеся в них управленцы для обеспечения своей занятости будут стремиться всеми силами задержать граждан от переезда в «радиоактивно чистые» районы.

В белорусском законодательстве устанавливается, что местное управление и самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц. В то же время аккумулировавшая почти тысячелетний опыт территориального самоуправления десятков стран Европейская Хартия местного самоуправления, а также Модельный акт СНГ «Об общих принципах организации местного самоуправления» указывают, что местное самоуправление в пределах муниципального образования, под которым понимается городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, где имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местной власти, осуществляется местным сообществом. Понятие «местное сообщество» обозначает население, проживающее на определенной территории, обладающее отмеченным существенными социально-правовыми чертами.

Белорусская бюрократия, безудержно сосредоточивающая в своих руках политическую власть и экономическое влияние и не заметила, как сама лишила формальных оснований для существования многочисленного местного чиновничества. Согласно ст.121 Конституции Республики Беларусь: «К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся: утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении; установление в соответствии с законом местных налогов и сборов; определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью; назначение местных референдумов». В 2006 году не то что сельские Советы, но даже районы были лишены собственных бюджетов, теперь все средства они получают от областей (не может же рассматриваться в качестве серьезного источника бюджета курортный сбор). Коммунальное имущество у нас находится в государственной собственности. А без собственных денег нет необходимости утверждать и планы с программами. На местном уровне и гипотетические референдумы могут проводиться по вопросам имущественно-хозяйственного характера. Таким образом, ликвидированы системные юридические предпосылки для существования местных Советов депутатов первичного и базового уровней и соответствующих административно-территориальных единиц. В качестве эксперимента по приведению в соответ-

ствие реального состояния с законодательством могут быть ликвидированы сельские Советы депутатов, а их исполкомы преобразованы в структурные подразделения районных исполкомов.

Отличие местных сообществ от создаваемых государством административно-территориальных единиц заключается в том, что они образуются естественным путем. При административном управлении возникает состояние центра и периферии, обеспечиваются высокие темпы роста городов за счет экономического и демографического ослабления регионов. Области, районы, сельсоветы неравнозначны по своей величине и правовому статусу. Они возникли «искусственно», путем определения их территории актами государственных органов. Села, поселки, города возникли естественным путем, в процессе осваивания людьми новых земель. Поэтому населенные пункты могут выступать естественными субъектами местного самоуправления.

В 60-х годах XX в. шведский специалист Торстен Хагерстранд предложил модель трансформации АТД на основе создания пространства жизнедеятельности населения, в рамках которого возможно воспроизводство природно-ресурсного (экологического), демографического и экономического потенциалов как основы устойчивого развития в рамках общественно организованной, самоуправляемой территории.

Понятие «местное сообщество» имеет глубокие материальные корни, восходящие к средневековью, где определяющими были отношения «люди – земля». Уже тогда возникли идеи о создании децентрализованного, близкого к месту жительства управления. В них частично отражались требования на независимую от абсолютистского государства и самостоятельную совместную жизнь. Из местного сообщества выросло гражданское общество, побуждавшее стремление граждан к единству. Поэтому изначально территориальное сообщество предстаёт в виде коллективной личности или же общего соседа для всех жителей. В содержании понятия субъекта местного самоуправления понятия «местность», «территория» и «сообщество» рассматриваются исключительно в единстве. Предпосылкой членства в территориальном сообществе для граждан является их пространственная принадлежность к территории местного образования. В понятии местного самоуправления «сообщество» означает личностный союз. Личностный фактор имеет для субъекта местной власти решающее значение.

Территориальное сообщество представляет собой естественную форму совместной жизни людей, к которой каждое лицо имеет какое-либо отношение и вне которой оно, в принципе, не может существовать. Начиная с детства, по мере взросления человек является участником все большего числа социальных взаимосвязей, находящихся за пределами тесного семейного союза и в большинстве своем реализующихся в регионе проживания. Эти связи консолидируют население в сообщество, представляющее собственный мир, который становится для его членов «малой родиной», где формируется местное сознание и растёт убежденность в том, что надо вносить вклад для общего благополучия. Особенно это касается охраны окружающей среды, утилизации бытовых отходов, строительства очистных сооружений, внедрения технологий качества питьевой воды, заботы о памятниках, учреждениях культуры, школах и дошкольных учреждениях, о дорогах, парках, ухода за пожилыми людьми и инвалидами. Содержание местного самоуправления получает через совместную жизнь людей экономическое и духовное наполнение. Социально-антропологически самоуправление на всех уровнях организации удовлетворяет главную потребность людей в единении и солидарности. В вертикальном построении страны как глобального общества местное сообщество составляет одну из его пространственно-личностных основ.

Одна из черт местного самоуправления заключается в активизации каждого жителя и сообщества в целом к самостоятельному и ответственному ведению публичных дел «малой Родины» во имя собственного благополучия, сохранения исторического наследия и этнического своеобразия как источников духовной силы и устойчивого хозяйственного развития. В связи с этим в школьную программу целесообразно ввести специальный предмет с примерным наименованием «Мой край (город, район)», в рамках которого изучать историю, природу, людей своей малой Родины, воспитывать уважение и ответственность за её судьбы.

Региональные территориальные образования в этой связи также подлежат наименованию не по административному центру, что «обижает» местные сообщества, а с учетом общих для всей территории социально-природных свойств (например, Нюрнберг находится не в Мюнхенской области, а в Баварии).

Этимологически термин «местное сообщество» отражает два аспекта: территориальный и личностный. Территория местного сообщества – это в установленном порядке определённая с учётом исторических и иных местных традиций часть территории страны, гарантирующая пространственные масштабы выполнения задач, возлагаемых на местное самоуправление. Эту территорию составляют: земли городских и сельских поселений, а также земли, необходимые для развития населённых пунктов; прилегающие земли общего пользования; рекреационные зоны; другие участки в границах административно-территориальной единицы независимо от форм собственности и целевого назначения. Территория – это то место, где сообщество имеет возможность жить и развиваться, жизненное пространство, связывающее физических лиц в сообщество.

Правильно определённая территория субъекта самоуправления должна отвечать, по меньшей мере, двум требованиям: а) обеспечивать взаимосвязи жителей в той степени, что они предстают как местное сообщество; б) предоставлять достаточные гуманитарные, финансовые, материальные, управленческие и другие возможности для выполнения возложенных задач. Для коммунального хозяйства существенное значение имеет размер территории: многие его отрасли требуют для своего становления и развития больших площадей, разделение на мелкие единицы нежелательно для экономики, территориального планирования, землеустроительной политики; ландшафтная привлекательность также представляет собой хозяйственный фактор. В малых территориальных единицах чрезвычайно трудно сформировать социально значимые отношения, которые необходимы для функционирования местного сообщества, приходится перекладывать часть функций на более высокие уровни управления, в результате чего раздробляется единое содержание самоуправления. В больших единицах граждане практически не ощущают территориальной общности и своей ответственности за состояние местных дел. Пространственная взаимосвязь жителей наиболее действенна там, где обозримы отношения между людьми и органами власти. Это характерно для оптимальных по масштабам образований. Любая коммунальная реформа должна служить прежде всего упрочению местной власти с учётом того, что признаками этого является не административная эффективность, а близость властных институтов и включение гражданина в исторически

сложившееся сообщество, который всегда должен иметь возможность идентифицировать себя с ним. В связи с этим прежде всего следует учитывать не административную «экономическую» в результате территориального объединения, а то, что при увеличении численности населения до многих десятков тысяч граждане фактически отстраняются от участия в выполнении функций самоуправления.

Именно поэтому в большинстве стран в качестве территориальной основы муниципальных образований рассматриваются исторически сложившиеся населённые пункты, а не административно-территориальные единицы, созданные государством. Создание муниципальных образований предусматривает оптимизацию условий для самостоятельного решения населением соответствующей территории вопросов местного значения, а деление на административно-территориальные единицы осуществляется в целях оптимизации управления административными методами, в частности, для удобства функционирования органов государственной власти (судов, военкоматов, фискальных служб).

Без функциональной реформы любые преобразования теряют смысл и могут быть успешно осуществлены только в единстве. При осуществлении территориальных изменений следует учитывать: создаются ли дееспособные самоуправляющиеся сообщества, которые могут ответственно выполнять поставленные задачи, накапливая для этого достаточные ресурсы; обеспечиваются ли территориальные взаимосвязи, взаимные интересы и мотивация для участия в территориальном образовании. Речь идёт не о том, чтобы сделать административные единицы безбрежными, а об организации хорошо управляемых образований, в рамках которых выполняются задачи публичного жизнеобеспечения. Это означает наличие оптимальных размеров, а также таких факторов как динамичность, способность к инновациям, связанность с хозяйственно-интеллектуальным центром, что образует категорию административной рациональности. Социально-правовые принципы создают масштаб территориальных изменений, они требуют максимальных гарантий для всех граждан на равное жизнеобеспечение, одинаковые шан-

сы для развития их личности. Реформа может охватывать конкретные единицы либо быть общей в общегосударственных интересах.

Многие задачи жизнеобеспечения перекрывают границы административно-территориальных единиц, либо их решение превышает ресурсы отдельных субъектов, что вызывает необходимость совместного планирования и финансирования, тем более, что имеется большое количество мелких по площади и количеству жителей территориальных образований. Закон о местном управлении и самоуправлении (ст.38) допускает выполнение задач через коммунальное сотрудничество, которое может рассматриваться в качестве современного принципа управления и хозяйствования. Такие обстоятельства, как неуклонное расширение сферы деятельности местных органов власти, развитие средств коммуникаций, разрыв места жительства и места работы, ведут к наращиванию масштабов соприкосновения соседних сообществ. В тех случаях, когда вопрос приобретает значимость для большого числа территориальных образований, это может служить основанием восприятия задачи общегосударственными органами для единообразного решения в масштабах всей страны.

Территориальным изменениям может предшествовать кооперация путём заключения соглашений или через координацию совместных действий посредством текущих консультаций. Законодателю следует выработать формы этой коммунальной кооперации. Особый уровень сотрудничества достигается при длительном планомерном осуществлении совместной деятельности двумя или большим числом сообществ, в рамках которого на основе административно-правового договора создаются особые организационные структуры. При этом подлежат учёту такие факторы, как цели, решаемая проблема, гибкость, время и местная ситуация. Целевые союзы оправданы в таких областях, как обеспечение питьевой водой, очистка вод и канализация, сбор и переработка бытовых и производственных отходов, общественный транспорт, публичные учреждения. Правовой основой межкоммунального сотрудничества могут стать закон о коммунальном сотрудничестве, закон о целевых союзах, а также уставы конкретных союзов.

Георгий КУНЕВИЧ,
юрист

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

1. Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления

Правовой институт основ местного самоуправления является новым для муниципального права и законодательства о местном самоуправлении Республики Беларусь. Под основами местного самоуправления следует понимать объективно сложившиеся в обществе правовые, социальные, политические и экономические условия и возможности, совокупность которых образует базис, на котором строится и функционирует вся система самоуправления, т.е. осуществляется муниципальная власть.

Гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берёт на себя определенные обязательства по созданию необходимых правовых и финансово-экономических предпосылок для развития местного самоуправления. Реальность муниципальной власти, возможность муниципальных органов реализовать свои функции и влиять на ход социальных процессов на местном уровне в пределах конкретных административно-территориальных единиц (далее – АТЕ) определяется прежде всего финансово-экономическими основами и ресурсами, имеющимися в распоряжении местных (муниципальных) самоуправленческих органов.

Исходя из анализа действующего законодательства Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении, следует считать, что финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют коммунальная собственность, объекты местного хозяйства и имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, местный бюджет и местные финансовые и иные ресурсы (земля, недра, воды, леса, растительный и животный мир), использующиеся в интересах населения АТЕ.

Анализ сущности понятия «финансово-экономические основы местного самоуправления» в его различных модификациях в различных национальных правовых системах показывает, что оно многогранно, охватывает массу разных по характеру, степени значения и возможности решения проблем.

К важнейшим параметрам экономической деятельности местного самоуправления относятся:

- принципы организации местных финансов;
- источники формирования и направления ис-

пользования финансовых ресурсов самоуправления;

- основы финансового и бюджетного планирования в территориальных сообществах (АТЕ);
- возможность использования органами самоуправления природных ресурсов и земли;
- взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами государства;
- правовой статус коммунальной (муниципальной) собственности;
- гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

В правовом смысле финансово-экономические основы местного самоуправления представляют отдельный институт муниципального права, совокупность муниципально-правовых норм различных нормативных правовых актов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципального образования. Данное определение верно для муниципальной системы России, но для Беларуси необходимо использовать нормативные дефиниции понятий финансово-экономических основ.

В Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в ст.33 говорится, что «экономическую основу местного управления и самоуправления составляют природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащие источником получения доходов местного управления и самоуправления и удовлетворения социальных и экономических потребностей населения соответствующих территорий».

Далее, ст.40 названного Закона определяет понятие финансовых ресурсов: «Финансовые ресурсы органов местного управления и самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств Советов и их органов, исполнительных комитетов и местных администраций, а также средств органов территориального общественного самоуправления. При недостаточности собственных средств предусматриваются дотации и субсидии из вышестоящего бюджета. В местные бюджеты могут также выделяться в установленном порядке из вышестоящего бюджета субвенции на выполнение целевых программ и мероприятий. Вы-

деление средств в местные бюджеты производится исходя из потребностей совершенствования хозяйственной структуры, регионального развития и региональной политики в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь».

Необходимо отметить, что реформирование местной власти в Республике Беларусь и создание необходимых основ местного самоуправления отстаёт от соседних с нашим государством стран. Отношение к проблеме местного самоуправления со стороны государственных органов власти, особенно со стороны Парламента, носит бессистемный, противоречивый и непродуманный характер. Реализация основных функций местного самоуправления невозможна без кардинального изменения правовых и финансово-экономических основ. Российские исследователи проблем самоуправления среди всех функций муниципальных органов именно на первое место ставят социально-экономические функции:

- управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами местного самоуправления;
- реализация государственной социальной политики;
- обеспечение комплексного развития территории муниципального образования через принятие социально-экономических программ;
- обеспечение удовлетворения потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно-важных услугах.

Создание необходимых, адекватных функциям и компетенции органов местного самоуправления финансово-экономических основ можно рассматривать как экономическую предпосылку реформирования и становления реального самоуправления.

2. Законодательство Республики Беларусь о финансово-экономических основах местного самоуправления

Прежде чем давать характеристику правового регулирования финансово-экономических основ органов местного самоуправления Республики Беларусь, необходимо пояснить, какие органы белорусское законодательство относит к органам местного самоуправления. Можно выделить два вида самоуправленческих органов:

- 1) местные Советы депутатов (областного, базового и первичного уровней управления);
- 2) органы территориального общественного самоуправления (ч.1 ст.3 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Советы депутатов являются представительными государственными органами на территории соответствующих АТЕ Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления.

Критерии классификации и виды АТЕ определяются Законом Республики Беларусь от 5.05.1998

г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь».

Органы общественного территориального самоуправления (ОТОС) в белорусском законодательстве впервые были закреплены с принятием 20.02.1991 г. Закона БССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР». До принятия вышеназванного закона речь вообще не шла о самоуправлении, а только о Советах народных депутатов и их исполкомах как местных органах государственной власти. В качестве организационно-правовой формы участия населения в решении некоторых вопросов местного значения использовались так называемая общественная самодеятельность трудящихся, но только по инициативе и с разрешения исполкомов, а не Советов депутатов.

Действующий Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в ст.29 закрепил понятие, правовой статус, порядок создания и взаимодействия с Советами органов общественного территориального самоуправления (ОТОС). Так, ч.1 ст.29 гласит, что территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории АТЕ для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в формах Советов, Комитетов и других формах).

Законодательство о финансово-экономических основах Республики Беларусь включает следующие виды нормативных правовых актов:

1. Конституция Республики Беларусь.
2. Законы «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в ред. Закона от 10.01.2000 г.), «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» (в ред. Закона от 24.07.2002 г.), «О бюджетной классификации» (от 5.05.1998 г.), «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» (от 5.05.1998 г.).
3. Кодексы: Гражданский кодекс (от 7.12.1998 г.), Налоговый кодекс (общая часть, от 19.12.2002 г.), Кодекс о земле (от 4.01.1999 г.), Лесной кодекс (от 15.07.1998 г.), Кодекс о недрах (от 15.01.1997 г.).
4. Постановления Совмина и ведомственные нормативные правовые акты, такие как Инструкция «Об утверждении Правил составления и исполнения республиканских и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования» (утв. Приказом Минфина от 30.12.1998 г., №316) и некоторые др.
5. Решения местных исполкомов и решения местных Советов депутатов (утверждение бюджета,

программ социального и экономического развития АТЕ, управление объектами коммунальной собственности, о введении местных налогов и др.).

В действующей Конституции Республики Беларусь финансово-экономическим основам самоуправления посвящены некоторые статьи разделов V и VII. Так, ст.121 раздела V Конституции закрепила, что к исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся:

- утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчётов об их исполнении;
- установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;
- определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью.

К сожалению, в ст.13 Конституции закреплены два вида собственности: государственная и частная, а муниципальная отсутствует.

В статьях 133-135 раздела VII «Финансово-кредитная система Республики Беларусь» говорится, что «бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты.

Доходы бюджета формируются за счёт налогов, определяемых законом, других обязательных платежей, а также иных поступлений.

Общегосударственные расходы осуществляются за счёт республиканского бюджета в соответствии с его расходной частью.

В соответствии с законом в Республике Беларусь могут создаваться внебюджетные фонды.

Порядок составления, утверждения и исполнения бюджетов и государственных внебюджетных фондов определяется законом.

Отчёты об исполнении местных бюджетов подаются на рассмотрение соответствующих Советов депутатов в определённый законодательством срок.

Отчёты об исполнении республиканского и местных бюджетов публикуются».

Вторым после Конституции по значимости в иерархии нормативно-правовых актов, определяющих финансово-экономическую основу самоуправления, является Закон «О местном управлении и самоуправлении». В данном законе содержится глава 5 «Экономическая основа местного управления и самоуправления», статьи 33-47 детализируют конституционные положения. Даже из названия главы видно, что закон определяет не только и не столько финансово-экономическую основу самоуправления, а в большей степени – основу органов местного управления, т.е. исполкомов и местных администраций.

Экономическую основу местного управления и самоуправления составляют природные ресурсы, коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного управления и

самоуправления (ст.33 Закона). Права Советов и исполкомов распоряжаться природными ресурсами закреплены в Кодексе о земле (принят 04.01.1999 г.), Лесном кодексе (принят 14.07.2000 г.), Кодексе о недрах (принят 15.12.1997 г.), Водном кодексе (принят 15.07.1998 г.) и иных актах законодательства. Ст.35 содержит понятие местного хозяйства, которое шире чем коммунальная собственность:

«Местное хозяйство состоит из предприятий, организаций, учреждений и объединений, в том числе объектов социальной и производственной инфраструктуры, являющихся коммунальной собственностью административно-территориальной единицы.

В состав местного хозяйства могут включаться с согласия собственника не находящиеся в коммунальной собственности предприятия, организации, учреждения и объединения. Перечень таких предприятий, организаций, учреждений и объединений определяется договорами между соответствующими Советами и собственниками.

Состав и структура объектов местного хозяйства могут изменяться по мере развития рыночных отношений, предпринимательства, приватизации государственной собственности.

Исполнительные комитеты и местные администрации координируют деятельность предприятий, организаций, учреждений и объединений местного хозяйства, обеспечивают комплексное социальное и экономическое развитие территории, содействуют созданию концернов, консорциумов, межотраслевых объединений, ассоциаций, совместных предприятий, содействуют обеспечению их хозяйственной деятельности материально-техническими ресурсами из Местных фондов, развитию кооперативных, арендных и других прогрессивных форм хозяйствования.

Советы в пределах своей компетенции могут предоставлять предприятиям, организациям, учреждениям и объединениям, входящим в местное хозяйство, преимущественное право пользования местными природными ресурсами».

Экономико-правовые аспекты играют весьма существенную, может быть даже определяющую роль в функционировании институтов местного самоуправления, локальной демократии. Они, в свою очередь, во многом определяются правовым статусом коммунальной (муниципальной) собственности, имея в виду, что собственность – это не только набор имущественных объектов, но, прежде всего, – экономические отношения, обеспечивающие, в принципе, эквивалентный социальный обмен, сочетание и баланс интересов.

В декабре 1990 г. был принят Закон «О собственности в БССР». Государственная собственность была разделена на два вида – республиканскую и коммунальную. Закон определил, что коммунальная собственность принадлежит соответствующему адми-

нистративно-территориальному образованию (далее – АТО). Распоряжение ею осуществляется уже не от имени государства (всего народа), а от имени населения той или иной АТЕ самостоятельно в рамках закона. Таким образом, было декларировано, что местное население (территориальное сообщество) выступает как субъект права коммунальной собственности. Несомненно, это был шаг вперед по пути деэтизации, социализации собственности, в признании автономии местных интересов и их определяющей роли в управлении коммунальной собственностью. Тем не менее, она все же признавалась в рамках прежней экономико-правовой парадигмы формой государственной собственности подобно тому, как местное самоуправление вводилось как институция государственной власти.

Закон в ст.46 установил, что распоряжение и управление государственным имуществом, находящимся в коммунальной собственности, осуществляется от имени населения АТО соответствующим местным Советом депутатов или уполномоченным им органом в установленном законом порядке.

Статья 36 Закона «О местном управлении и самоуправлении» регламентирует состав и порядок управления коммунальной собственностью.

Коммунальная собственность состоит из казны АТЕ и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами. Казну соответствующей АТЕ составляют средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами.

В коммунальной собственности могут находиться имущество государственных органов соответствующей АТЕ, средства местного бюджета, жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории, а также промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия, предприятия торговли, бытового обслуживания населения и транспорта, другие предприятия, организации, учреждения здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты и иное имущество, необходимое для функционирования и развития соответствующей территории.

К коммунальной собственности относится также имущество, передаваемое в коммунальную собственность безвозмездно Республикой Беларусь, иными собственниками, а также имущество, создаваемое или приобретаемое Советами, другими органами местного самоуправления, исполнительными комитетами и местными администрациями за счёт принадлежащих им средств, в том числе и вне границ соответствующих административно-территориальных единиц.

Исполнительные комитеты и местные администрации в порядке, установленном соответствующим Советом, вправе передавать объекты коммунальной собственности во временное или постоянное вла-

дение и пользование, сдавать их в аренду, продавать предприятиям, организациям, учреждениям и объединениям, отдельным гражданам и их объединениям, за исключением ограничений, устанавливаемых законодательством Республики Беларусь.

Советы, исполнительные комитеты и местные администрации вправе вносить предложения о передаче или продаже в коммунальную собственность соответствующих АТЕ предприятий, организаций, учреждений, объединений, их структурных подразделений, а также объектов, относящихся к иным формам собственности, если они имеют особо важное значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории, функционирования местного хозяйства.

Советы, по их поручению исполнительные комитеты и местные администрации обладают преимущественным правом на приобретение в установленном законодательством Республики Беларусь порядке находящихся на их территории общественных зданий, сооружений и иных объектов, которые могут быть использованы для местных нужд. При прочих равных условиях это право принадлежит нижестоящему Совету (по его поручению – исполнительному комитету или местной администрации).

Порядок передачи, купли, продажи, раздела коммунальной собственности соответствующей АТЕ определяется Советом в пределах, установленных законом Республики Беларусь. Перечень государственного имущества, безвозмездно передаваемого Советам, другим органам местного самоуправления, исполнительным комитетам и местным администрациям, определяется законодательством Республики Беларусь.

Принятый 7 декабря 1998 г. новый Гражданский кодекс в части второй, ст.213 установил, что субъектами права государственной собственности являются Республика Беларусь и АТЕ, в ст.215 закрепил деление госсобственности на два вида: республиканскую и коммунальную (собственность АТЕ).

Следует согласиться с мнением А.В.Карамышева, что «государственный характер коммунальной собственности, как и государственный статус самоуправления, серьёзно повлиял в негативном плане на механизм решения вопросов, связанных с: 1) распределением объектов собственности между государством и АТЕ; 2) государственным регулированием коммунальной собственности; 3) учётом специфики видов коммунальной собственности; 4) разграничением полномочий между местными представительными и исполнительными органами; 5) разрешением споров, связанных с собственностью».

В Беларуси в отличие от других стран из состава коммунальной собственности исключены такие важнейшие элементы, как земля и другие природные ресурсы.

В принципе, возможность перехода в коммунальную собственность земли и ряда других природных ресурсов не исключена и в Беларуси. В соответствии со ст.13 Конституции недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Конституция установила, что законом могут быть определены и другие объекты, которые могут находиться только в собственности государства.

Таким образом, Конституция регулирует вопрос об объектах, находящихся в исключительно государственной, т.е. республиканской и коммунальной собственности в целом и не могущих перейти в частную собственность. В принятом 05.05.1998 г. Законе «Об объектах, находящихся только в собственности государства» к таковым отнесены: природные ресурсы, в том числе земли сельскохозяйственного назначения и другие категории земель, не подлежащие передаче в частную собственность, недра, воды, леса и др. Нельзя не отметить, что в части сельскохозяйственных земель закон расходится с Конституцией, поскольку она не распространяет на них исключительную собственность государства.

Советы утверждают, а исполнительные комитеты в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и исполняют местные бюджеты в интересах населения. Местные бюджеты нижестоящих административно-территориальных единиц не включаются в местные бюджеты вышестоящих административно-территориальных единиц.

Местный бюджет имеет очень большое значение и выполняет огромные функции:

1. Местный бюджет обеспечивает экономическую (финансовую) самостоятельность субъектов самоуправления.

2. Бюджет является хозяйственным планом, которого должны придерживаться органы местного управления и самоуправления.

3. Бюджет даёт возможность получить представление о финансовом положении отдельных субъектов самоуправления. Сравнения доходов и расходов за несколько лет помогают сделать вывод о развитии муниципальных финансов, высвечиваются причины изменений.

4. Контрольная функция.

Бюджет начинает действовать с 1 января каждого года, поэтому принимают его в конце года. Вопросы принятия бюджета рассматриваются на сессии представительного органа (ч.6 ст.16 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»).

Минимальные размеры местных бюджетов определяются на основе среднереспубликанского норматива бюджетной обеспеченности по отраслям производственной сферы на одного жителя с учетом сложившейся инфраструктуры региона.

Нормативы бюджетной обеспеченности на од-

ного жителя устанавливаются законодательством Республики Беларусь.

Местным бюджетам, собственная доходная база которых недостаточна для покрытия запланированных расходов, устанавливается норматив отчислений от республиканских налогов и других обязательных платежей, взимаемых на данной территории. Принцип формирования данного норматива заключается в доведении местного бюджета до минимального размера, гарантирующего среднереспубликанскую бюджетную обеспеченность на одного жителя. Данные нормативы являются долговременными. При увеличении расходов Совет самостоятельно решает вопрос сбалансированности бюджета.

3. Перспективы совершенствования законодательства о финансово-экономических основах местного управления и самоуправления

В настоящее время в Республике Беларусь в стадии разработки находится Концепция реформирования системы местного управления и самоуправления. Принятие Концепции (в форме Указа Президента Республики Беларусь) повлечет разработку новых и изменение действующих актов законодательства о местном управлении и самоуправлении, в том числе и в финансово-экономической сфере.

В ходе реформирования местного управления и самоуправления предстоит законодательно закрепить права и практически осуществить меры по обеспечению территориальных образований материальными ресурсами, достаточными для осуществления возложенных на них полномочий. Необходимо полнее использовать экономическую основу территории, которую составляют природные ресурсы (земля, её недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного управления и самоуправления. Речь прежде всего идёт об укреплении так называемого местного хозяйства, функционирование которого должно основываться на коммунальной форме собственности, выступающей основой реализации принципов местного управления и самоуправления.

Концепция рассматривает коммунальную собственность как разновидность коллективной (общественной), субъект владения, пользования и распоряжения которой – местное общество. Тем самым преодолевается подход к её трактовке как к многоуровневой или децентрализованной государственной, в соответствии с которыми собственность АТЕ определяется как разновидность государственной. В то же время необходимо признание принципа равноправия государственной и коммунальной формы собственности. В частности, государство, пользуясь объектами коммунальной собственности, пла-

тит наравне с другими пользователями. Изменения её правового статуса должны быть внесены в соответствующие акты законодательства – в Гражданский кодекс и др.

Развитие отношений коммунальной собственности в рамках реформы местного управления и самоуправления включает механизмы передачи объектов государственной собственности в коммунальную, распределение их по территориальным уровням и создание условий для её реализации в интересах территориального сообщества.

Общий подход к этим процессам состоит в постепенности использования ряда переходных форм. Критерием отнесения объектов к тому или иному уровню могут рассматриваться возможность их воспроизводства на данном территориальном уровне, максимально возможные пространственные границы распространения их деятельности, а при возникновении пересекающегося влияния целесообразно ориентироваться на принцип так называемого компетентного монополиста.

На последующих этапах развитие отношений коммунальной собственности при совершенствовании порядка её распоряжения следует расширить права местных органов управления и самоуправления на создание предприятий, учреждений и организаций, на осуществление ими коммерческой деятельности не ниже социальных и национальных стандартов. В части управления их деятельностью органы местного управления и самоуправления должны иметь право самостоятельно определять цели, условия и порядок деятельности, осуществлять контроль за установлением цен и тарифов на производимую ими продукцию (услуги), назначать и увольнять их руководителей, заслушивать отчёты об их деятельности. Отношения органов местного управления и самоуправления с руководителями предприятий, учреждений и организаций должны строиться на контрактной основе.

Концепция исходит из того, что реформа земельных отношений на территориальных уровнях связана в первую очередь с расширением прав местных властей в экологически безопасном и более рациональным с позиций сегодняшнего дня и будущих поколений использованием земли и уменьшения конфликта между различными видами землепользования. Это может быть обеспечено, прежде всего, через установление правил землепользования и застройки городских и сельских населённых пунктов, осуществления контроля за использованием и охраной земель административно-территориального образования.

На последнем этапе реформы целесообразно предусмотреть возможность формирования отно-

шений коммунальной собственности на землю как экономической основы относительной территориальной автономии местных сообществ. До момента признания института коммунальной собственности на землю управление земельными ресурсами со стороны местных органов управления и самоуправления осуществляется в соответствии с существующим законодательством Республики Беларусь.

В аспекте обеспечения финансовой самостоятельности реформа местного управления и самоуправления имеет цели:

- повысить уровень бюджетного самообеспечения территориальных образований, позволяющий реализовать функции территориального управления, закреплённые за соответствующим уровнем в полном объёме и обеспечить оказание социальных и производственных услуг населению по меньшей мере в соответствии с национальными социальными стандартами;

- построить новые бюджетные и межбюджетные отношения, способные стимулировать органы местного самоуправления в эффективном использовании имеющихся ресурсов и «зарабатывании» собственных средств, пополняющих местные бюджеты.

Закрепление за органами местного управления и самоуправления собственной финансовой базы должно основываться на принципах достаточности финансовых ресурсов, самостоятельности использования, гласности и государственной поддержки.

На низовом уровне должны быть созданы со стороны государства финансовые гарантии обеспечения реализации управленческих функций и механизмов защиты интересов территориальных образований, не располагающих достаточными финансовыми средствами.

Реформа финансово-бюджетных отношений органов местного управления и самоуправления включает меры более эффективного использования средств местных бюджетов. Они связаны со следующими направлениями:

- финансовое развитие объектов коммунальной формы собственности и поддержка предпринимательских структур, работающих на рынке социальных услуг населению;

- участие в создании финансово-кредитных организаций (местных банков, страховых, инвестиционных предприятий);

- формирование и размещение местного заказа путём проведения только открытых или закрытых торгов (конкурсов).

В целом конкретные шаги в создании финансовой самостоятельности местного управления и самоуправления должны определяться этапностью проведения реформы.

Окончание. Начало на стр.1

Договора об учреждении ЕС, подписанного 7 февраля 1992 года в Маастрихте, говорилось, что Сообщество принимает меры только в том случае, если «цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом». Кроме того, ст.198 Договора предусматривала создание Комитета регионов, в задачи которого, входило обеспечение того, чтобы в законодательном процессе Сообщества принимались во внимание интересы региональных и местных властей. Эти положения вошли в новую редакцию Договора о Европейском союзе, заключённого в Амстердаме 2 октября 1997 г. Интересно отметить, ежегодно Европейская Комиссия выпускает для Европейского парламента доклад «Лучшее право», который посвящен главным образом теории и практике применения принципа субсидиарности.

Принцип субсидиарности нашел своё отражение и в Европейской хартии местного самоуправления (в первую очередь в ст.4 «Сфера компетенции местного самоуправления»), принятой в Страсбурге 15 октября 1985 года, хотя сам термин в тексте не употребляется.

По мнению многих специалистов в области местного самоуправления, идея субсидиарности до сих пор не имеет однозначной трактовки и может использоваться в качестве довода в пользу как централизации управления, так и его децентрализации. Централистский подход означает, что центральная власть сама, по собственной инициативе делится своими полномочиями с нижестоящей в соответствии с принципом субсидиарности. Либеральная трактовка этого понятия исходит из представления о том, что первичными в сфере публичной власти являются самоуправляющиеся коллективы, которые сами решают, что за полномочия и в каком объёме отдать на верхние этажи управления. Этот подход противоречит принципу суверенитета государства, который носит абсолютный и неделимый характер и который, в частности, находит своё выражение в

том, что именно государство принимает конституцию и законы, которые обязательны для всех юридических и физических лиц. Вторая трактовка – либеральная – ближе к англосаксонской модели местного самоуправления, первая – централистская (патерналистская) – к романской или континентальной.

Когда общество с экономической, социальной и технологической точки зрения было не таким сложным как сейчас, местные органы управления и самоуправления без особых усилий могли самостоятельно (или по указанию сверху) решить проблему предоставления минимума социальных услуг населению – школы, поликлиники, аптеки, транспорт, водопровод, канализация, дороги, магазины, спортивные сооружения и т.п. Сегодня, когда количественная сторона дела худо-бедно, но решена, нужно браться за решение проблемы качественного обустройства социальной жизни. Мировой опыт развития местного самоуправления свидетельствует о том, что для этого нужно перейти от принципа патернализма к непосредственному участию граждан в обустройство своих территориальных коллективов, чему как нельзя лучше и соответствует принцип субсидиарности. Конечно, сделать это не просто. Для этого необходимо изменить мышление и поведение как представителей властных структур, так и самих людей, провести реформу административно-территориального деления или, как говорят методологи, для этого нужен другой пространственный и организационный дизайн.

Михаил ПЛИСКО,
юрист, политолог

Наши региональные координаторы:

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

Витебск: тел. 8-029-651-32-53

e-mail: zhelapov@list.ru

Гомель: тел. 8-029-652-00-93

e-mail: yuriv@tut.by

Гродно: тел. 8-029-676-04-67

e-mail: khilmanovich@tut.by

Могилёв: тел. 8-029-651-77-76

e-mail: ucpb@list.ru

Вестник самоуправления, 2006, №1(15). Информационный бюллетень.
Издается Просветительским общественным объединением «Фонд им.Льва Сапеги».
Тир. 299 экз.

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

Главный редактор Мирослав КОБАСА
Ответственный за выпуск Михаил ПЛИСКО

© ООО «Фонд им.Льва Сапеги».

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

Телефон для связи в Минске: 2893711, факс: 2343791.

E-mail: sapicha@iptel.by

Изготовлено на оборудовании Просветительского общественного объединения «Фонд им.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, №4(12). 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: sapicha@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: 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: sapicha@user.unibel.by

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

Распространяется бесплатно на правах внутренней документации.

