

ВЕСТНИК

2007, №1(16)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЕТЕНЬ ПОО "ФОНД ИМ. ЛЬВА САПЕГИ"

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ ВЫБОРОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

В этом году депутаты местных Советов XXV созыва избирались по новым правилам, предусмотренным Законом от 6 октября 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов». На фоне обострившейся проблемы обеспечения страны энергоресурсами выборы местных Советов не вызвали большого резонанса ни в средствах массовой информации, ни в обществе в целом.

В отличие от избирательной кампании 2003-го выборы этого года проводились в один тур по мажоритарной системе относительного большинства: для победы кандидату в депутаты необходимо было получить хотя бы на один голос больше своих конкурентов. Однако это правило не действовало, если в избирательном округе баллотировался только один кандидат. В этом случае он должен был получить более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если учесть, что в подавляющем большинстве избирательных округов выборы проходили на безальтернативной основе, то кандидатам в депутаты приходилось заручаться поддержкой большинства избирателей уже в первом туре, иначе бы выборы в этих округах пришлось проводить заново. Кроме этого следует иметь в виду, что законодатели, внося в октябре 2006 года изменения и дополнения в Избирательный кодекс, оставили в силе норму, устанавливающую необходимость 50%-ной явки избирателей, без соблюдения которой выборы становились недействительными.

Результаты выборов 2007 года показали, что всем безальтернативным кандидатам удалось решить эту задачу. Впрочем, иначе и не могло быть, так как в этом случае не была бы решена поставленная задача экономии финансовых средств. Более того, проведение повторных выборов могло бы потребовать больших расходов и создать больше

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С.1	Михаил ПЛИСКО <i>Предварительные итоги выборов местных Советов</i>
С.2	Андрей ЗАВАДСКИЙ <i>Об изменениях порядка избрания председателей исполкомов первичного уровня</i>
С.6	Юрий КРИВОРОТЬКО <i>Реформирование финансов местного самоуправления в России</i>

организационных неудобств, нежели проведение второго тура голосования. Но даже в тех избирательных округах, где в 2003 и 2007 гг. имела место конкуренция, de-facto выборы всё равно прошли в один тур. Например, весной 2003 года в Минске на выборах депутатов Мингорсовета в 53 избирательных округах из 55 они завершились, несмотря на острую конкуренцию, победой одного из кандидатов в депутаты уже в первом туре. Причём, по странному совпадению, всех их поддерживали властные структуры. Такая же картина наблюдалась и на выборах депутатов Мингорсовета в январе 2007 года. В целом же по стране на местных выборах 2003 года второй тур понадобилось проводить только в 202 из имевшихся 24003 избирательных округов, т.е. менее чем в 1%. Всего же по окончании второго тура голосования повторные выборы должны были состояться в 534 избирательных округах (2,22%).

А что же было на выборах в январе 2007 года?

По официальным данным Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов (далее – Центральная комиссия), в ходе избирательной кампании 2007 года из 22661 избирательного округа вы-

Продолжение на стр.12

Андрей ЗАВАДСКИЙ,
старший преподаватель БИП – Институт правоведения

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В ПОРЯДКЕ ИЗБРАНИЯ ПРЕДСЕДАТЕЛЕЙ СЕЛЬСКОГО, ПОСЕЛКОВОГО, ГОРОДСКОГО (ГОРОДА РАЙОННОГО ПОДЧИНЕНИЯ) ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

Сформированная в Беларуси модель местной власти, получает разнообразные и зачастую несовпадающие оценки своей эффективностью и демократичности. Они зависят от того, какие критерии ставятся экспертами во главу угла. В большинстве случаев государственные должностные лица высказывают мнение о необходимости сохранения и развития управляемой сверху донизу модели государственного и местного управления в лице сильных исполнительных органов власти.

Приведенное мнение подвергается критике научных специалистов, общественных лидеров и определенной части депутатов местных Советов, которые оценивают эффективность местной власти с точки зрения Европейской Хартии местного самоуправления. По их мнению, необходимо реализовать принцип народовластия, широкое участие граждан в управлении и самоуправлении, учитывать мнения населения конкретной территории или населенного пункта при принятии решений на местном уровне, создать систему правовых, экономических, организационных и судебных гарантий. В конечном итоге это предусматривает наделение местного сообщества в лице создаваемых им органов местного самоуправления компетенцией достаточной для решения вопросов местного значения под свою ответственность и без излишнего государственного участия.

Решение этих проблем во многом зависит от методов формирования местных органов исполнительной власти, их компетенции, принципов и форм их взаимодействия с местными Советами депутатов и органами управления республиканского уровня.

В соответствии со ст.119 Конституции определение порядка формирования местных исполнительных и распорядительных органов находится в компетенции Президента Республики Беларусь. В соответствии с Законом «О местном управлении и самоуправлении» исполкомы всех уровней входят в единую систему органов исполнительной власти, руководители исполнитель-

ных комитетов областного уровня назначаются Президентом Республики Беларусь, а базового уровня – руководителем областного исполкома по согласованию с Президентом. Формирование структуры и штата исполкомов областного уровня осуществляется их председателями по согласованию с Президентом, а базового и первичного уровней – их председателями по согласованию с вышестоящим исполкомом.

Существенное отличие исполкомов первичного уровня (сельских, поселковых и городов районного подчинения) от исполкомов областного и базового уровней состоит в том, что их председатель одновременно является председателем соответствующего первичного Совета депутатов. В соответствии с этим председатели исполкомов первичного уровня на протяжении 1995-2006 гг. не назначались председателями вышестоящих исполкомов, а вступали в должность автоматически после своего избрания председателем местного Совета первичного уровня. Данный принцип совмещения должностей на первичном уровне, однако, ни коим образом не изменял порядок взаимоотношений местного Совета и исполкома первичного уровня, который полностью соответствовал порядку взаимоотношений местных Советов и исполкомов базового и областного уровней.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. №386 «О реформе местного управления и самоуправления» были упразднены местные Советы депутатов и местные исполнительные комитеты в районах городов с внутригородским административным делением. Вместо упраздненных районных исполнительных комитетов были созданы совершенно новые органы местного управления – местные администрации.

В своей деятельности местные администрации подчиняются непосредственно городскому исполнительному комитету. Их компетенция является производной от компетенции горисполкома, они не имеют самостоятельных бюджетов,

так как в общегородском бюджете предусмотрены финансовые сметы для каждого из внутригородских административных районов.

Руководители местных администраций (их главы) назначаются Президентом Республики Беларусь, либо председателями городских исполнительных комитетов по согласованию с Президентом. Структура и штат местной администрации формируются главой местной администрации по согласованию с горисполкомом.

Учитывая подобный порядок формирования местных исполнительных и распорядительных органов и тот факт, что Закон «О местном управлении и самоуправлении» в качестве приоритета их деятельности определял решение вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов, можно сделать вывод о правовой природе местных исполкомов и местных администраций.

Местные исполнительно-распорядительные органы формируются в рамках единой исполнительной вертикали власти, где их структура, состав и деятельность определяются вышестоящим органом управления и его руководителем. Таким образом, указанные органы местного управления Беларуси являются в первую очередь органами государственной администрации в пределах конкретной административно-территориальной единицы. Решение вопросов местного значения, исходя из интересов местного населения, отодвинуто на второй план и лишь в предельно ограниченном масштабе контролируется гражданами подведомственной территории посредством деятельности местных Советов депутатов.

Относительно большой объем контроля граждан и местного Совета депутатов за деятельностью исполнительно-распорядительных органов сохранялся до последнего времени на первичном уровне, именно за счет возможности влиять на избрание руководителя местного Совета депутатов, одновременно являющегося и председателем местного исполнительного комитета.

Однако в мае 2006 г. Президентом была сформулирована идея распространения на исполнительные комитеты первичного уровня существующих общих принципов формирования органов местного управления. Основанием для этого шага, с точки зрения Президента, явилась необходимость повышения управляемости органов самого многочисленного по числу субъектов уровня местной власти в лице председателей сельских, поселковых и городов районного подчинения исполнительных комитетов. Следует от-

метить, что в настоящее время к первичному уровню относятся 1473 исполкома, в т.ч. 1385 сельских и 76 поселковых исполкомов, а также 12 исполкомов городов районного подчинения.

Для обоснования изменения порядка формирования исполнительной власти на первичном уровне приводился такой довод как отсутствие у республиканских и местных государственных органов надлежащих механизмов управления и контроля в отношении председателей исполкомов первичного уровня и возглавляемых ими исполнительно-распорядительных органов.

При внимательном анализе процедуры замещения должности председателя на первичном уровне данный довод не выдерживает аргументированной критики. Формально председатели местных Советов первичного уровня, становившиеся по должности председателями соответствующих исполкомов, не назначались официально сверху, а избирались на сессии депутатами своего Совета. Однако, данную должность в подавляющем числе случаев занимало лицо, выдвинутое в качестве кандидата на должность председателя Совета первичного уровня председателем Совета базового уровня. А председатель базового уровня перед подачей депутатам первичного уровня своего предложения, безусловно, согласовывал его с председателем исполкома базового уровня, который в последующем становился вышестоящим руководителем для вступившего в должность председателя исполкома первичного уровня.

Единичные исключения, возникавшие в ряде случаев при избрании депутатами Советов первичного уровня своих председателей без учета рекомендаций сверху, лишь подтверждали общее правило. А избранный без рекомендации председатель в течение непродолжительного времени под разными формальными предлогами был вынужден покинуть свой пост. В числе подобных причин обычно фигурировали привлечение к дисциплинарной или уголовной ответственности, болезнь, семейные обстоятельства, достижение пенсионного возраста, в лучшем случае – перевод на другую работу.

В преддверии выборов в местные Советы депутатов, которые состоялись 14 января 2007 г. увидел свет Указ Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». Данный Указ носил комплексный характер и затрагивал многие важные и принципи-

альные вопросы, связанные с деятельностью органов местной власти первичного уровня.

В частности, Указ определял:

- принципы формирования местных бюджетов первичного уровня;
- виды налогов, сборов и иных доходов, зачисляемых в бюджеты первичного уровня;
- основные направления расходов, обеспечиваемых бюджетами первичного уровня;
- процедуру межбюджетного регулирования в отношениях местных органов областного, базового и первичного уровней;
- права коммунальных унитарных предприятий, созданных исполкомами первичного уровня;
- принципы и порядок формирования штатной численности исполкомов первичного уровня;
- задачи Министерства образования, Академии управления при Президенте Республики Беларусь и областных исполкомов в деятельности, направленной на повышение квалификации и переподготовку руководителей и работников исполнительных комитетов первичного уровня;
- задачи областных исполкомов в вопросах инвентаризации и передачи коммунальным предприятиям нижестоящих уровней управления ряда объектов коммунальной собственности области;
- задачи Совета Министров по пересмотру оплаты труда работников исполкомов первичного уровня;
- задачи Совета Республики Национального собрания по образованию Совета по взаимодействию органов местного самоуправления.

Отдельное место по своему содержанию и объёму занимает в Указе Президента от 12 января 2007 г. №21 «Положение о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета». Данное положение определяет правовой статус председателя исполнительного комитета первичного уровня, включая:

- 1) порядок замещения должности;
- 2) права указанного должностного лица;
- 3) его обязанности и ответственность.

Согласно п.2 рассматриваемого Положения председателем исполкома первичного уровня, как и ранее, является председатель соответствующего местного Совета депутатов. Однако, принципиальное отличие при избрании данного лица председателем Совета заключается во введении процедуры обязательного предварительного согласования кандидатур на должность председателя Совета с председателем соответствующего районного исполкома.

Председатель райисполкома уполномочен в недельный срок рассмотреть предложения, внесенные депутатами Совета первичного уровня, а также председателем районного Совета депутатов, и выразить свое отношение к предлагаемым кандидатурам. Председатель райисполкома вправе отказать в согласовании представленных ему кандидатур, причем Положение не содержит указаний на критерии, которыми должен руководствоваться председатель райисполкома. Это может породить с его стороны неоправданно субъективный и неправовой подход к выбору кандидата на должность председателя первичных Совета депутатов и исполкома.

Порядок согласования, определяемый частями 3 и 4 п.2 данного Положения, не указывает количество кандидатур на должность председателя Совета депутатов первичного уровня, которое может быть одновременно согласовано председателем райисполкома, однако допускает возможность отказа в согласовании всех представленных кандидатур.

Часть 5 п.2 рассматриваемого Положения предоставляет председателю райисполкома право, в случае повторного отказа в согласовании вновь представленных кандидатур, самостоятельно внести на рассмотрение сессии Совета депутатов первичного уровня кандидатуру возможного, с его точки зрения, председателя Совета, а, следовательно, в случае его избрания – председателя исполкома.

Приведенный порядок, по сути дела, провоцирует председателя районного исполнительного комитета дважды отказать в согласовании любому количеству любых кандидатур, представленных депутатами первичного Совета и председателем районного Совета, т.к. это открывает ему возможность безальтернативного выдвижения угодной ему кандидатуры на должность председателя первичного Совета.

Пункт 7 анализируемого Положения предполагает, что в случае если должность председателя первичного исполкома является вакантной (а это возможно только в отсутствии избранного председателя Совета, в т.ч. по изложенным выше обстоятельствам), то председатель районного исполнительного комитета назначает лицо, временно исполняющее обязанности председателя первичного исполкома до избрания в установленном порядке председателя первичного Совета депутатов. Причем из указанного пункта совершенно не следует, что лицо, временно исполняющее обязанности председателя первич-

ного исполкома, должно являться депутатом данного первичного Совета.

Таким образом, описанная в Положении процедура свидетельствует о возможности прямого административного давления председателя районного исполкома на депутатов первичного Совета при избрании ими своего председателя. Причем Положение не предусматривает никаких правовых гарантий и механизмов защиты депутатами своей позиции. Более того, в случае неизбрания председателем Совета кандидатуры, предложенной председателем райисполкома, в соответствии со ст.123 Конституции Республики Беларусь возникают правовые основания для роспуска местного Совета депутатов.

Данная ситуация является правовым тупиком и прямо противоречит Закону «О местном управлении и самоуправлении», который исходит из самостоятельности местных представительных органов власти в принятии решений, отнесенных к исключительной компетенции сессии Совета депутатов, и из запрета на вмешательство иных органов власти в деятельность местного Совета депутатов.

В соответствии с п.5 анализируемого Положения председатель райисполкома в трехдневный срок заключает контракт с избранным председателем Совета первичного уровня о работе его в должности председателя первичного исполнительного комитета. Председатель первичного исполкома в соответствии с п.11 данного Положения несет персональную ответственность за выполнение возложенных на исполнительный комитет задач и функций, а также за состояние дел на подведомственной территории.

С одной стороны, срок действия контракта согласно ч.2 п.5 Положения устанавливается в пределах срока полномочий Совета, однако, с другой стороны, председатель райисполкома, исходя из п.12 данного Положения, может инициировать досрочное прекращение контракта на основании неисполнения или ненадлежащего исполнения председателем первичного исполкома возложенных на него обязанностей. В соответствии с этим председатель районного исполнительного комитета вправе внести на рассмотрение сессии Совета первичного уровня предложение об освобождении председателя исполнительного комитета от обязанностей председателя местного Совета депутатов. Решение по этому вопросу должно быть принято Советом в недельный

срок со дня внесения данного предложения.

В случае двукратного отказа сессии Совета в освобождении от обязанностей своего председателя, в соответствии с ч.2 п.12 Положения, председатель райисполкома вправе расторгнуть контракт, заключенный с председателем первичного исполнительного комитета (являющегося и председателем Совета), с уведомлением об этом первичного Совета депутатов и председателя районного Совета депутатов.

Расторжение указанного контракта влечет необходимость переизбрания председателя Совета, при этом, согласно Положению, не допускается внесение на рассмотрение сессии Совета кандидатуры депутата, освобожденного от должности председателя первичного исполнительного комитета.

Анализ «Положения о председателе сельского, поселкового, городского (города районного подчинения) исполнительного комитета», введенного в действие Указом Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 года №21 свидетельствует о завершении процесса построения в Беларуси исполнительной вертикали власти сверху донизу и о полном включении в указанную вертикаль первичного уровня местного управления. На протяжении января-февраля 2007 г. приведенная схема формирования местной исполнительной власти была реализована во всех административно-территориальных единицах первичного уровня.

В завершение, не останавливаясь на рассмотрении вопроса об эффективности деятельности органов местного управления, сформированных и действующих в рамках процедур, предусмотренных Указом №21 от 12.01.2007 г., следует указать, что данный акт значительно ограничивает реальные возможности местного самоуправления Беларуси. Более того, Указ ставит местные представительные органы власти в положение, существенно ущемляющее их права, а значит ущемляющее и права белорусских граждан со стороны органов государственного управления, как республиканского, так и местного уровня. Еще раз укажем, что данные органы в соответствии с действующим законодательством исходят в решении вопросов местного значения главным образом из общегосударственных интересов, а также только формально подотчетны, но не подконтрольны гражданам и формируемым ими местным Советам депутатов.

Юрий КРИВОРОТЬКО,
к.э.н., доцент, БИП – Институт правоведения

РЕФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ВЗГЛЯД СО СТОРОНЫ

Начало нового этапа реформирования финансов местного самоуправления в России ознаменовано вступлением в силу Федерального Закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131 от 6 октября 2003 г. Это значит, что за минувшие три года уже можно обобщить практику его применения, оценить результативность Закона и, если это необходимо, осуществить определенные корректировки в реформировании системы местного самоуправления. Так что же позитивного принесла практика, где оказались слабые звенья и что нужно сделать на следующем этапе реформирования? Эти вопросы будут рассматриваться в данной статье на основе изучения результатов реформирования местного самоуправления в Калининградской области РФ, являющимся одним из передовых субъектов федерации в России.

1. Новые акценты этапа реформирования финансов местного самоуправления

Современное состояние финансов муниципальных образований России является результатом метаморфоз, происходящих в финансовой системе на протяжении последних лет. Отправной точкой в реформировании финансов местного самоуправления стало намерение преодолеть рецидивы «советского наследия», суперцентрализации, как источника слабости местного самоуправления.

Позитивной особенностью нового этапа реформирования местного самоуправления в России стало четкое выделение уровней самоуправления. Ратифицировав Европейскую Хартию местного самоуправления, Россия продекларировала двухуровневую систему местного самоуправления. Это означает, что каждый субъект местного самоуправления должен иметь свой определенный законом правовой статус.

Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» двухуровневую систему самоуправления представляют: городские округа и муниципальные районы и поселения. При этом каждому уровню доведены соответствующие расходные полномочия или функции. Наиболее общими из них являются следующие: дороги, инженерные сети, детские сады, благоустройство, озеленение, ЖКХ, охрана и популяризация культурного наследия, зеленые насаждения, поддержание сельскохозяйственного производства, молодежная политика.

Потребность муниципальных образований в финансовых ресурсах в решающей степени определяется разграничением выполняемых функций и соответственно расходных обязательств. В процессе разграничения сделана попытка установить, какой уровень власти осуществляет нормативно-правовое регулирование, обеспечивает целевое бюджетное финансирование, непосредственно предоставляет услуги.

Наиболее конкретно за муниципальными районами закреплены следующие функции:

- содержание и строительство автодорог между населенными пунктами;
- организация транспортного обслуживания между поселениями;
- организация охраны общественного порядка муниципальной милицией;
- организация предоставления дошкольного, общего и дополнительного образования;
- организация скорой медицинской и первичной медико-санитарной помощи;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- формирование и содержание муниципального архива;
- содержание межпоселенческих мест захоронения.

За городскими и сельскими поселениями закреплено:

- организация и предоставление жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ), вывоза бытовых

отходов и мусора;

- строительство и содержание муниципального жилого фонда;
- содержание и строительство автодорог, благоустройство, освещение улиц;
- организация транспортного обслуживания в границах поселений;
- организация библиотечного обслуживания;
- обеспечение услугами организаций культуры, развитие массовой физической культуры и спорта;
- формирование архивных фондов;
- содержание мест захоронения.

Таким образом, одним из основных завоеваний нового этапа реформирования стало то, что Закон четко разграничил полномочия в части того, что должен делать муниципалитет, что должен делать субъект федерации, а что должен делать центр. Новый перечень вопросов местного значения отражает курс на отделение в управлении хозяйственных функций от политических и административных, изъятие из состава имущества муниципального образования так называемых непрофильных активов.

Следует отметить, что в соответствии с выделенными уровнями местного самоуправления определены соответственно и бюджеты этих уровней: бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских и сельских поселений. В совокупности эти бюджеты образуют консолидированный бюджет муниципального района.

Четко выделилась законодательная база местного финансового управления и межбюджетных отношений. Основным нормативным актом, регулирующим финансовые отношения на локальном уровне стал Федеральный Закон №131 «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отдельной главой которого (глава 3) выделены вопросы местного значения, определяющие расходные обязательства местных бюджетов. Важная роль в построении локальной финансовой системы отводится Бюджетному Кодексу РФ в части регулирования межбюджетных отношений (в редакции Федерального Закона от 20 августа 2004 г. №120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации»). Здесь центральными являются статьи 56, 58, 61, 61¹, 61², 63, глава 16 «Межбюджетные трансферты», «Доходные источники местных бюджетов», «Система фондов межбюджетного регулирования», цели их образования, основные принципы их распределения. Более

конкретные вопросы финансовых взаимоотношений регулируются Приказом Министерства финансов РФ от 27 августа 2004 г. №243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

С начала нового этапа реформирования активизировались процессы как сокращения федеральных социальных обязательств, так и передачи их обеспечения на региональный уровень. Это привело к разрешению проблемы так называемых нефинансируемых мандатов, когда государство перекладывает бремя социальных расходов на нижестоящие бюджеты без должного финансового обеспечения. Для предотвращения возникновения нефинансируемых мандатов Законом предусмотрены следующие меры:

- максимально возможное использование схемы «собственных полномочий»;
- полная ответственность органа власти, осуществляющего регламентацию расходов, за их финансовое обеспечение;
- введение государственных минимальных стандартов только для «собственных» или «делегированных» расходов;
- использование механизма субвенций из Фонда компенсаций, что является подтверждением «делегирования» расходных полномочий.

Реформирование местного самоуправления в России выработало общие принципы разграничения доходов между уровнями бюджетов. При этом разграничение доходов преследует двоякую цель. Первая цель – обеспечение возможности самостоятельно осуществлять расходные полномочия. Вторая – обеспечить предсказуемость и стабильность налоговых доходов бюджета каждого уровня. В соответствии с этими целями общие принципы разграничения доходов выглядят следующим образом:

1. Ориентация в большей степени на вертикальное, а не горизонтальное выравнивание бюджетной обеспеченности.
2. Собственные доходы (доходы без целевых субвенций) являются основным ресурсом для эффективного осуществления полномочий.
3. Минимизация встречных бюджетных потоков.
4. Единство нормативов отчислений налоговых доходов, закрепленных на бессрочной основе для всех муниципалитетов одного типа.

Долгосрочные нормативы налоговых доходов и их распределение по уровням бюджетов можно охарактеризовать на примере Калининградской области.

Таблица 1. Распределение налоговых доходов по уровням бюджетов Калининградской области

Доходный источник	Областной бюджет	Муниципальные районы	Поселения	Городские округа
Налог на прибыль организаций	100%	-	-	-
Налог на доходы физических лиц	70%	20%	10%	=30%
Акцизы	100%	-	-	-
Налог, взимаемый по упрощенной системе	0%	54%	36%	=90%
Налог на вмененный доход	-	90%	-	=90%
Налог на имущество организаций	100%	100%	-	=100%
Единый сельскохозяйственный налог	30%	30%	30%	=60%
Налог на имущество физических лиц	-	-	100%	=100%
Транспортный налог	100%	-	-	-
Налог на игорный бизнес	0%	100%	-	=100%
Земельный налог	-	-	100%	=100%
Государственная пошлина	-	100%	-	=100%

Источник: Данные Правительства Калининградской области РФ.

Как видно из приведенных данных, в соответствии с законодательством значительная часть бюджетных доходов поступает с помощью налоговых инструментов. Основными источниками доходов бюджетов местного самоуправления являются налоговые доходы, местные налоги и сборы, закрепленные на постоянной основе доходы.

Новым в межбюджетных отношениях стало внедрение в практику фондового принципа формирования использования ресурсов для покрытия расходов, не покрываемых собственными налоговыми поступлениями. Другими словами, реализован подход формирования фондов на каждом уровне управления для выплат дотаций и субвенций.

Межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов РФ по форме во многом аналогичны федеральным трансфертам. Для предоставления финансовой помощи местным бюджетам в субъектах РФ создаются Региональный фонд финансовой поддержки поселений, муниципальных районов (городских округов) и Региональный фонд софинансирования социальных расходов. Региональный фонд компенсаций имеет другую природу и служит источником субвенций для обеспечения местным самоуправлением делегированных государственных полномочий.

Следует отметить, что базовыми элементами системы фондов финансовой поддержки являются три компонента. Первым выступают по-

лучатели средств фондов, т.е. тот, кто имеет право на получении средств из трансфертных фондов. Вторым компонентом выступают объемы фондов, которые должны поступить получателю. Третий – и наиболее сложный – способы и методы распределения средств трансфертных фондов, которые включают в себя определенные формулы выравнивания.

Реформирование местного самоуправления в России затронуло такую важную тему как взаимодействие местной власти и бизнеса. В муниципальных образованиях России функционируют частный, государственный и муниципальный сектора, домашнее хозяйство. В обеспечении их взаимодействия местному самоуправлению принадлежит первостепенная роль. Муниципальный и частный сектор при наличии местного самоуправления не антагонисты, они взаимосвязаны и нуждаются друг в друге. Частный сектор становится элементом, субъектом муниципально-го хозяйства.

Основными направлениями взаимоотношений местной власти и бизнеса являются комплексное территориальное планирование, размещение муниципальных заказов, операции с земельными участками и имуществом, участие в капитале, налоговые льготы, бюджетные гарантии, предоставление коммунальных услуг, лицензирование, инвестиционные соглашения. При этом они охватывают сферу деятельности как крупного, так и малого бизнеса, как

индивидуального, так и кооперативного. На сегодня модель муниципально-частного партнерства, реализуется в строительстве школ, больниц, платных автодорог, коммунальных объектов. Частные фирмы отбираются по итогам тендеров на проектирование, строительство и обслуживание муниципальных объектов. Работая с этими объектами, они получают от муниципалитетов деньги, если проект эффективно реализуется, участвуют в распределении доходов от обслуживания, например, дорожных сборов. Так в Калининградской области реализуется Программа поддержки малых предприятий на 2004-2007 годы, на реализацию которой предусматриваются значительные объемы финансовых ресурсов за счет местных бюджетов. В муниципальных образованиях учреждены фонды поддержки малого предпринимательства. Предусмотрены более действенные рычаги, кроме традиционных налоговых льгот. Областной и местные бюджеты участвуют собственными инвестициями в проектах, в том числе в форме вложения имущественных прав и нематериальных активов, что способствует приращению общественной собственности.

2. Первые уроки реформирования и необходимость корректив

Новый этап реформирования местных финансов в России безусловно показал новые направления развития, но и выявил ряд аспектов, нуждающихся в корректировке.

Как известно, провозглашенный реформой бюджетный федерализм выступил основной составляющей, исходным принципом бюджетного устройства, декларирующий создание условий для самостоятельной бюджетной политики на региональном и местном уровнях и ориентирующий на сбалансированность при минимизации трансфертных перечислений. Однако на практике реализация этого принципа получила противоположное направление. Согласно законодательству в собственности муниципальных образований может находиться лишь имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти и работников, а также выполнения отдельных государственных функций, переданных местному самоуправлению. Естественно, это налагает ограничения на экономическую деятельность в интересах мобилизации собственных доходных источников и дополнительную нагрузку на бюд-

Жахарактерно отметить, что многие представители малого и среднего бизнеса, занявшие посты руководителей местных администраций Калининградской области, стали мыслить по государственному, исходя из общественных интересов своего региона, и никто из них не лоббирует свои предпринимательские интересы.

В связке «власть-бизнес» местная власть играет не подчиненную роль, так как не безразлична к политическому, социальному и деловому климату на территории. Тем более, что финансовые проблемы кардинально можно решить лишь на основе привязки доходов к реальному сектору, прежде всего на данной территории. Поэтому важно развивать муниципально-частное партнерство в сфере как крупного, так и среднего и мелкого, как индивидуально, так и кооперативного бизнеса. Для этого необходимы комплексное территориальное планирование, прозрачное размещение муниципальных заказов, предоставление бюджетных гарантий, заключение инвестиционных соглашений и другие направления взаимодействия. Это требует не только хозяйственной инициативы, но и расширения экономических прав местного самоуправления.

Жеты. На самом деле происходит процесс централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Средства местных бюджетов поступают все больше в форме межбюджетных перечислений, а не налоговых отчислений. Создается впечатление, что в результате реформирования местных финансов, муниципальные образования оказались в «плелу» у дотаций и субвенций, выделяемых из вышестоящих бюджетов. Анализ состава и структуры местных бюджетов Калининградской области показал, что даже самые благополучные муниципальные образования не в состоянии выбраться из такого «плелна». Доля их налоговых и неналоговых доходов составляет менее 50%. Еще в 2002 году ситуация была другой, что подтверждается данными по консолидированным местным бюджетам РФ за 2000-2002 годы. В целом по Российской Федерации в структуре доходов местных бюджетов доля налоговых и неналоговых доходов за этот период колебалась от 63,6% до 71,4%, а удельный вес безвозмездных поступлений – от 28,3 до 40,5% (см. табл.2).

Таблица 2. Структура расходов местных бюджетов РФ за период 2002-2002 гг. (в%)

Вид доходов	Годы		
	2000	2001	2002
Налоговые доходы	67,9	61,2	53,6
в т.ч. местные налоги	13,2	3,8	1,1
Неналоговые доходы	3,5	4,3	4,9
Безвозмездная помощь	28,3	34,2	40,5
Итого:	100,0	100,0	100,0

Источник: Данные Института реформирования общественных финансов (www.publicfinance.ru).

Как видим, идет процесс централизации налоговых доходов в федеральном бюджете. Средства местных бюджетов поступают все больше в форме межбюджетных перечислений, а не налоговых отчислений. Такие условия порождают возможности дополнительного влияния субъектов федерации через инструменты финансовой помощи на деятельность местных органов власти.

Вместе с тем, наметившийся процесс возрастания дотационности местных бюджетов вовсе не означает, что так ослабла финансовая база местного самоуправления. Выпадающие налоговые доходы замещаются перечислениями из федерального и региональных бюджетов, хотя и не без определенных потерь. В регионы выделяются деньги, но направленность, эффективность их использования фактически остается вне контроля. В лучшем случае решаются какие-то текущие вопросы, которые не подвигают к развитию собственной экономики, увеличению рабочих мест.

Несмотря на четкость в разграничении полномочий, все еще остается проблема совершенствования разграничения совместных функций. В настоящее время она решается по критерию, на каком уровне выполнять ту или иную функцию по обслуживанию населения, а не по критерию уровня децентрализации доходов или расходов. В результате в одном случае может быть эффективнее централизация, в другом – децентрализация. Если говорить о разграничении полномочий и расходных обязательств, то всякие сдвиги в этом направлении потребуют перераспределения не только расходных полномочий, но и доходных источников. В реальности не может бюджет какого-то уровня взять на себя расходные обязательства, а источники их покрытия оставить нижестоящему бюджету. Каждое муниципальное образование, вступая в вертикальные связи, надеется получить необходимые финансовые ресурсы. Бюджетный федерализм для него исчерпывается объемом средств под обязательства, которые он может планировать и использовать в рамках законодатель-

ства и без согласования с распорядителями вышестоящего бюджета. Территориям важно иметь достаточно средств, а каналы их поступления (налоговые платежи, межбюджетные перечисления) отступают на второй план.

В соответствии Федеральным Законом производственные функции местного самоуправления ограничены строительством дорог, мостов в границах населенных пунктов и организацией сбора, утилизации и переработки бытовых отходов и мусора. В части энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации местное самоуправление отвечает только за организацию. В жилищной сфере на него возложено обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жильем в соответствии с жилищным законодательством, то есть роль местного самоуправления весьма неконкретна.

Вопросы местного значения сформулированы таким образом, что меру участия и ответственности местного самоуправления установить сложно, требуются дополнительные подзаконные акты и разъяснения. Реальным примером такой неконкретности является непонимание многими руководителями местных администраций полномочий, связанных с термином «организация». Так, совершенно непонятной представляется функция организации транспортного обслуживания между поселениями. Одни руководители трактуют ее как способность улучшения диспетчеризации транспортного обслуживания, без вложения средств в воспроизводство транспортного парка. Другие трактуют ее гораздо шире, вкладывая в нее и воспроизводственную функцию, т.е. способности воспроизводства транспортного парка муниципальным образованием. Между тем, от трактовки содержательной части каждой функции зависит потребность в доходных источниках.

Значительная часть бюджетных доходов поступает с помощью налоговых инструментов. При этом декларированные Бюджетным Кодексом РФ единые ставки и нормативы отчислений от

налогов накладываются на разные налоговые потенциалы, что порождает поляризацию налоговых доходов: в одних территориях появляются избыточные средства, в других – острый дефицит. Следовательно, чем справедливее распределены налоговые доходы, тем меньше потребность в дотационном выравнивании. При этом для выравнивания остается небольшое пространство. Справедливое распределение предполагает дифференциацию налоговых ставок или отчислений от налоговых платежей. И несправедливо исключать налоги из процесса выравнивания, сводя его лишь к открытой финансовой поддержке. Дифференцированные нормативы вовсе не разновидность финансовой помощи. Прямыми выплатами из вышестоящего бюджета невозможно создать стимулы к расширению налоговой базы. Однако не следует понимать дифференциацию нормативов отчислений прямолинейно. Вполне можно использовать и групповые нормативы, для регионов и муниципальных образований, находящихся в одинаковых природно-климатических и географических условиях. Если не использовать принцип дифференциации нормативов, то это может привести к образованию множественности бюджетных фондов с разными методиками распределения и сложными техническими процедурами.

Нуждаются в корректировке некоторые подходы в финансовом выравнивании. Бюджетный Кодекс распространяет принципы методики распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) на межбюджетные отношения в субъектах РФ. Между тем расчеты на ее основе создают иллюзию справедливого распределения, т.к. используются не реальные, а виртуальные показатели налогового потенциала расходных обязательств. Фактически происходит не выравнивание, а доначисление в региональные бюджеты сумм в равной пропорции к налоговым доходам, т.е. соотношение бюджетных доходов между регионами остается неизменным. Другими словами, происходит процесс финансового подтягивания.

В законодательных документах основным источником межбюджетных трансфертов определен ФФПР. В дополнение к нему образован специальный фонд «для поддержки сбалансированности региональных консолидированных бюджетов». Объем федеральных фондов и порядок их использования имеют непосредственное отношение к фондам, создаваемым в субъектах РФ и

муниципальных образованиях. Критерием выравнивания служит среднедушевой бюджетный доход муниципального образования в сравнении со средним по субъекту РФ (расчетная бюджетная обеспеченность). Расчетная бюджетная обеспеченность определяется как отношение налоговых доходов на жителя муниципального образования к аналогичному показателю в среднем по муниципальным районам (городским округам) субъекта РФ или поселениям муниципального района. Право на финансовую поддержку получают территории с уровнем дохода ниже среднего за счет фондов. Однако для сравнения территорий, подлежащих выравниванию из ФФПР, в методике Министерства Финансов РФ предусмотрено использование множества поправочных коэффициентов, которые уводят от сопоставления реальных величин бюджетных обязательств и налоговых доходов. Слабым местом в процедуре выравнивания является и то, что методикой не разрешается использование данных о фактических и прогнозируемых бюджетных доходах и расходах.

Как недостаток следует отметить, что в процесс выравнивания не включаются высокодоходные территории, если уровень бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до выравнивания в отчетном году в расчете на одного жителя в 2 и более раза не превышал средний уровень по субъекту РФ. Между тем, различия в бюджетной обеспеченности образуются в основном из-за несовершенства расчета нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, отсутствием их дифференциации.

Таким образом, реальное выравнивание сводит на нет исключение из расчетов бюджетов с высокими доходами. Бюджетным Кодексом РФ предусмотрено для бюджетного выравнивания муниципальных образований одновременно предоставление дотаций поселениям из районного фонда и перечисление субвенций поселениями, имеющими избыточные доходы (отрицательные трансферты [1]). Последние в определенной мере способны быть альтернативой дифференциации отчислений от федеральных и региональных налогов и особенно эффективны при высоком разбросе бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Реальное выравнивание будет достигаться, если оставлять для расчетов сверходходным бюджетам не более 10-15% доходов, превышающих средний уровень.

ПРИМЕЧАНИЕ:

1. Отрицательные трансферты – это горизонтальное выравнивание местного самоуправления в отличие от традиционного вертикального, когда средства идут из вышестоящих в нижестоящие бюджеты.

Окончание. Начало на стр.1

боры проводились и были признаны состоявшимися в 22658 избирательных округах. В 3 избирательных округах по выборам в сельские Советы выборы не проводились в связи с выбытием всех кандидатов в депутаты до дня выборов. В 19 избирательных округах баллотировалось по одному кандидату в депутаты местного Совета. Они не набрали необходимого количества голосов избирателей, в том числе в 6 избирательных округах по выборам в районные Советы, в одном избирательном округе по выборам в городской (города районного подчинения) Совет, в одном избирательном округе по выборам в поселковый Совет и в 11 избирательных округах по выборам в сельские Советы депутатов. Это означает, что повторные выборы должны быть проведены в 22 избирательных округах, что составляет примерно 0,1% от общего их числа. Статья 94 Избирательного кодекса не содержит указания на сроки организации повторных выборов и на обязательность их проведения. На практике это может означать, что выборы в этих округах могут и вовсе не проводиться, поскольку все местные Советы сформированы в правомочном составе.

Всего же на местных выборах 2007 года был избран 1581 местный Совет, в том числе: 6 областных Советов и Мингорсовет, 118 районных Советов, 13 городских Советов (в городах областного подчинения), 14 городских Советов (в городах районного подчинения), 66 поселковых Советов и 1363 сельских Совета.

При подведении итогов местных выборов 2007 г. Центральная комиссия, в отличие от 2003 г., не привела данных о числе депутатов, избранных от той или иной политической партии. В сообщении Центральной комиссии от 18 января говорится только, что представители политических партий составили 1,5% от общего количества избранных депутатов, т.е. более 300 депутатов. В 2003 году, по официальным данным, депутатами местных Советов было избрано 257 человек, которые представляли 11 партий, в том числе и оппозиционные.

После выборов 2003 года депутаты демократической ориентации координировали свою деятельность в рамках незарегистрированной Ассамблеи депутатов местных Советов. В депутатском корпусе местных Советов XXV созыва, по некоторым данным, насчитывается всего лишь немногим более 20 депутатов, представляющих оппозиционные партии или примыкающих к ним.

Интересно отметить, что на выборах 2007 года среди зарегистрированных кандидатов в депутаты 17 человек являлись гражданами Российской Федерации, которые постоянно проживали на территории Беларуси и в соответствии со ст.58 Избирательного кодекса имели право участвовать в выборах, причём 11 из них были избраны депутатами. Кроме этого следует указать, что среди избранных депутатов женщины составили 45,7% от общего количества депутатов, депутаты прежнего созыва, избранные на новый срок, – 51,2%, депутаты в возрасте до 30 лет – 6,3%.

Каким бы ни был состав депутатского корпуса – ему всё равно придётся решать многочисленные и непростые социальные проблемы на территории своих местных Советов. И без соответствующей правовой базы и понимания места и роли местного самоуправления в системе публичной власти сделать это не так-то просто. К сожалению, работа в этом направлении идёт не так быстро, как следовало бы. Например, до сих пор остаются актуальными задачи, сформулированные в резолюции Всебелорусского съезда депутатов Советов депутатов (сентябрь 2000 г.), о необходимости разработки Концепции реформирования местного управления и самоуправления и о подготовке на её основе и принятии Кодекса Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении. Пока же законодательная и правоприменительная практика отдаляет нас от принципов, на которых базируется Европейская Хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 г.

Михаил ПЛИСКО,
депутат Мингорсовета в 1990-1996 гг.

Вестник самоуправления, 2007, №1(16). 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

© ПОО «Фонд им.Льва Сапеги».

Адрес для почтовой корреспонденции: 220100 г.Минск, ул.Кульман, 9-506.

Телефон для связи в Минске: 210-13-22, факс: 237-44-30.

E-mail: sapieha@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.

