

# ВЕСТНИК

2007, №2(17)

Самоуправление – фундамент правового государства

# САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ПОО "ФОНД ИМ. ЛЬВА САПЕГИ"

## О СОВЕТЕ ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### 1. Предыстория и правовые основания создания Совета

Идея создания республиканского координационного органа местных Советов появилась ещё в начале 90-х. Однако никаких законодательных шагов для её реализации не было сделано до начала нынешнего десятилетия. 28 мая 2003 г. в соответствии с Указом Президента №213 в структуре Администрации Президента было создано управление по взаимоотношениям с органами местного самоуправления (руководитель – А.Г.Руденко) [1], а в Секретариате Совета Республики существует управление по взаимодействию с органами местного самоуправления (руководитель – А.Н.Степаненко), функции которого во многом совпадают с управлением Администрации Президента по взаимоотношениям с органами местного самоуправления.

В области совершенствования законодательства о местном самоуправлении определённую роль играют постоянные комиссии: в Палате представителей – комиссия по госстроительству, местному самоуправлению и регламенту (председатель – М.П.Сосонко), в Совете Республики – комиссия по региональной политике и местному самоуправлению (председатель – А.А.Малофеев) [2].

Правительство также обладает отдельными полномочиями по взаимодействию с местными Советами, однако отдельного республиканского органа госуправления в этой сфере или структурного подразделения в Аппарате Совета Министров нет. В ст.17 Закона «О Совете Министров» говорится, что Совмин в целях учёта интересов Республики Беларусь и её административно-территориальных единиц в соответствии с законодательством опреде-

## СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С. 1	<b>Георгий КУНЕВИЧ</b> <i>О Совете по взаимодействию органов местного самоуправления</i>
С. 2	<b>Владимир НОВОСЯД</b> <i>Развитие местного самоуправления в Беларуси</i>
С. 6	<b>Юрий КРИВОРОТЬКО</b> <i>Межбюджетное регулирование в Германии</i>

ляет вместе с местными Советами степень и порядок их участия в выполнении общегосударственных программ, совместных проектов, рассматривает предложения этих Советов [3].

Важное значение для развития системы местного самоуправления в Республике Беларусь имело совещание у Президента 18 мая 2006 г. «О повышении роли органов власти первичного уровня в решении проблем жизнеобеспечения населения». На совещании глава государства, в частности, предложил своё решение вопроса о координации деятельности местных Советов [4]. Оно заключалось в создании соответствующего органа при Совете Республики. В дальнейшем эта рекомендация нашла отражение в п.5 Указа Президента от 12 января 2007 г. №21 «О повышении роли органов местного управления и самоуправления в решении вопросов жизнеобеспечения населения». И наконец, 2 апреля 2007 г. Постановлением Совета Республики Национального собрания был образован Совет по взаимодействию органов местного самоуправления (далее – Совет) и сформирован его состав. Данный Совет не является ни коммерческой организацией со статусом юридического лица, ни орга-

*(Продолжение на стр.10)*

**Владимир НОВОСЯД,**  
**юрист, депутат Палаты представителей Национального**  
**собрания Республики Беларусь (2000-2004 гг.)**

## **РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Поиск путей совершенствования территориального управления и самоуправления, его правового регулирования, вопросы становления децентрализации и демократизации были и остаются одними из ключевых направлений исследований общественной, в том числе юридической науки в Республике Беларусь.

В Беларуси сохраняется тенденция, когда практика государственного строительства опережает темпы теоретических исследований, а наука до сих пор не представила цельной концепции организации и функционирования местной власти. Это характерная черта переходного периода, который, надо сказать, затянулся, когда научные подходы вырабатываются в большей части после принятия нормативных актов.

Отсутствие у власти ясного представления о самоуправлении и его роли в государстве в первые годы после обретения суверенитета Республикой Беларусь сказалось и на его статусе в Конституции 1994 г., пятый раздел которой был посвящен вопросам местного управления и самоуправления [1]. По сути, стст.117-124 Основного закона всего лишь с техническими правками были заимствованы из Конституции Белорусской ССР 1978 г. и функционально выпадали из содержания нового Основного закона. О противоречии этой конституционной модели свидетельствуют, в частности, острые разногласия по поводу конструкции местной власти (1994-1995 гг.) между Президентом и Верховным Советом Республики Беларусь.

Не в последнюю очередь развитие местного самоуправления в Республике Беларусь сдерживается недопониманием его места и роли в жизнедеятельности государства и общества, неразвитостью структур гражданского общества, наличием у значительной части граждан веры в силу государства (оно, по их мнению, должно решать их проблемы, а не они сами), а также дру-

гими историческими, идеологическими, политическими, культурными причинами. Некоторые государственники даже усматривают в нём угрозу целостности страны.

С момента провозглашения независимого белорусского государства шло непрерывное изменение законодательства в сфере местного самоуправления. Этот процесс был преимущественно бессистемный и внутренне противоречивый, его развитие не являлось результатом реализации единой долгосрочной программы реформы местного управления. На фоне отсутствия экономической стабильности местное самоуправление стало заложником политической борьбы между исполнительной и законодательной ветвями власти.

Как следствие, наметившиеся тенденции в развитии местного самоуправления на принципах Европейской хартии о местном самоуправлении ещё до принятия «Закона о местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР» (1988-1991 гг.) остались нереализованными, не получили свое дальнейшее воплощение и развитие в повседневной практике государственного строительства.

На смену этапу упущенных возможностей пришли неудачные эксперименты с президиумами Советов депутатов и Советами первичного уровня (1991-1994 гг.). После чего наступил этап усиления централизации (1995-2000 гг.).

Вместе с тем становится очевидно, что сила и мощь государства зависят не только от уровня развития аппарата государственной власти и его ресурсов, но и, прежде всего, от состояния гражданского общества, его формальных возможностей и фактического влияния на процессы. Один из депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь образно определил: «Центральное управление – это штык, с помощью которого можно сделать много. За исключением того, что на нем невозможно долго сидеть...».

Многовековая мировая управленческая практика выявила объективные закономерности развития процесса социального управления, которые принципиально не зависят от таких факторов, как территориальное устройство, форма правления, политический режим, тип правовой системы, уровень и темпы экономического развития и т.п. Одна из таких закономерностей – возможность высококачественного осуществления любого вида социального управления лишь на основе использования и сочетания принципов и методов централизации и децентрализации.

Следует заметить, что в последнее время в Республике Беларусь несколько повысились интерес и внимание к этой проблеме. Так, например, ряд правительственных институтов и организаций вновь стали проявлять интерес к проблемам реформирования местного самоуправления на принципах децентрализации, усиления самоуправления и в том числе к разработке концепции реформы местных органов власти.

Действительно, необходимость в разработке и осуществлении подобной концепции очевидна. За истекшее десятилетие соседям Беларуси удалось главное – осуществить реформы власти, они далеко ушли от нас в конституционно-правовом регулировании институтов местного самоуправления. Много сделано для становления реальной, самостоятельной местной власти.

Первой концепцией реформирования местных органов власти в Беларуси была концепция, разработанная в 1993 г. по заказу Института экономики Национальной академии наук Республики Беларусь творческим коллективом под руководством В.Фатеева [2].

Концепция предполагала формирование в Республике Беларусь модели государственного управления и местного самоуправления на основе принципов Европейской хартии о местном самоуправлении. При создании концепции был учтён исторический опыт развития самоуправления в Беларуси, а также опыт развития самоуправления в Восточной Европе. Концепция предусматривала два этапа реформирования государственного управления на местном уровне и системы местных представительных органов власти.

На первом этапе предлагалось разграничение системы государственного управления на местном уровне и системы представительных

органов власти на основе принципов, заложенных в Европейской хартии. Предусматривался также переход с трёхуровневой на двухуровневую систему самоуправления за счёт упразднения областных исполнительных комитетов. Кроме того, предлагались различные варианты объединения представительных органов власти на территории районов и городов.

Важным шагом на пути создания системы самоуправления авторы концепции считали создание системы административной юстиции для решения спорных вопросов, возникающих между различными органами власти.

Второй этап проведения реформы местных органов власти включал в себя подготовку и проведение научно обоснованного административно-территориального деления Республики Беларусь. Концепция была доработана в 1994 г. в Центре проблем самоуправления общественного объединения «Фонд имени Льва Сапеги». В частности были предложены изменения и дополнения в раздел V Конституции Республики Беларусь. Данная концепция получила положительную оценку специалистов, прошла юридическую экспертизу, была обсуждена в постоянных комиссиях Верховного Совета Республики Беларусь. Однако, к сожалению, данная концепция не была реализована вследствие начавшегося политического противостояния между Верховным Советом Республики Беларусь и Президентом Республики Беларусь. Парламент был разогнан [3].

1994-1996 гг. характеризуются установлением президентской концепции управления на местах. Так, 6 октября 1994 г. Верховный Совет XIII созыва принял Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь» «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Республике Беларусь». Законом упразднялись сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения), районные в городах Советы депутатов. Устанавливались два территориальных уровня Советов: базовый и областной. К базовому территориальному уровню отнесены городские (городов областного подчинения) и районные Советы, а к областному – областные Советы депутатов. Минский городской Совет был наделён правами базового и областного Советов. Этим же Законом упразднялись президиумы местных Советов депутатов, был изменён порядок формирования исполнительных комитетов и их статус. Вскоре (9 ноября 1994 г.) Вер-

ховный Совет обратился в Конституционный Суд с инициативой о признании неконституционным ранее принятого им же Закона. Конституционный Суд пришел к выводу о неконституционности норм Закона от 6 октября 1994 г., предусматривающего упразднение местных Советов первичного уровня [4].

В начале 1995 г. со стороны Администрации Президента Республики Беларусь последовали нормотворческие инициативы, приведшие к существенному реформированию местного управления и самоуправления в Республике Беларусь. Так, Президент подписал указ от 19.09.1995 г. №383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления» [5]. Согласно указу, в городах с районным делением упразднялись районные Советы депутатов и исполкомы, а вместо них создавались районные администрации, напрямую подчиненные городским исполнительным комитетам. В результате были ликвидированы 25 районных Советов депутатов в городах с районным делением.

Затем 20.10.1995 г. Президент подписал указы №№433 [6] и 434 [7], которые определяли порядок объединения одноименных административно-территориальных единиц с одним административным центром. В соответствии с данными указами в центрах административных районов – городах районного подчинения и поселках городского типа, а в дальнейшем и во многих городах областного подчинения упразднялись Советы депутатов и создавались единые для района и для города (поселка) представительные и исполнительные районные органы власти. В результате было ликвидировано более 80 городских и поселковых Советов депутатов.

Была сформирована исполнительная вертикаль власти. Произошло организационное разделение местного управления и самоуправления на две самостоятельные системы. Как показывает мировой опыт, местное самоуправление действительно основывается на разделении властей, но не на таком.

Третьей концепцией можно считать проект постановления Президиума Верховного Совета XIII созыва, подготовленный в сентябре 1996 г. Данный проект постановления подготовила Комиссия по государственному строительству, самоуправлению и регламенту. Проект предполагал:

- принятие концепции преобразования местных Советов;

- принятие Конституционного Закона «О подготовке и проведении реформы системы местных органов власти в Беларуси»;

- разработка и принятие на основе Концепции долговременной национальной программы реформы системы местных органов власти;

- создание в целях реализации концепции Департамента по делам самоуправлений, Национальной ассоциации самоуправлений, тренинговых центров для повышения квалификации депутатов местных Советов и служащих исполкомов.

Парламентский кризис 1996 г. не позволил приступить к реализации изложенного проекта. В последующем сложилась практика внесения изменений в Закон «О местном управлении и самоуправлении» с целью приведения его в соответствие с издаваемыми декретами и указами Президента.

В начале 1999 г. Парламент Республики Беларусь вновь стал проявлять интерес к вопросу разработки нового варианта Концепции реформы местного управления и самоуправления. В Палате представителей Национального собрания была создана рабочая группа по доработке проекта «Основных положений реформирования местного самоуправления в Беларуси», подготовленного секретариатом Национального собрания Республики Беларусь. Данный проект был вынесен на Съезд Советов депутатов в сентябре 2000 г. В итоговом документе содержались пункты о продолжении работы над Концепцией реформы местного управления и самоуправления.

В данный момент в работе над Концепцией участвуют Центр законодательной деятельности при Президенте Республики Беларусь, Институт экономики Национальной академии наук Беларуси [8].

Общим для них является переход от трехзвенной системы местных органов власти к двухзвенной системе и определение оптимальных размеров административно-территориальных единиц, а также формирование самоуправления, отвечающего европейским стандартам, к периоду после 2015 г. С подобным ходом реформ трудно согласиться. Тем более что дата ближайших выборов в местные Советы известна – 2011 г.

В Республике Беларусь на сегодняшний день среди специалистов в области местного самоуправления нет разногласий относительно необходимости децентрализации власти. Глав-

ная сложность состоит в методах и сроках проведения соответствующих мероприятий. Нужно заметить, что особенностью данной проблемы является то, что она затрагивает широкие слои управленцев, которые и призваны её решать в данной системе координат, без всяких на то перспектив для себя.

Как и в большинстве стран, становление местного самоуправления в Беларуси – неизбежный процесс, поскольку в ходе осуществляемых экономических и политических реформ для него складываются все необходимые объективные предпосылки. Временной фактор не имеет решающего значения. Но искусственное торможение процесса самоорганизации населения в условиях, когда будущее независимости государства во многом зависит от внешних факторов, не может быть оправдано. Ибо местное самоуправление – важнейшая стабилизирующая институция всего государства для любой страны. Государство должно проникнуться убеждением, что поддержка местного самоуправления – его конституционная обязанность. Самоуправление есть важнейшее условие реализации демократических основ конституционного строя, гарантия прав и свобод граждан, фундамент сов-

ременного гражданского общества и социальной сферы страны.

Исторически местное самоуправление в Беларуси прошло долгий и сложный путь своего развития, но реально, как характерный институт демократического государства, начало формироваться на протяжении последних 12-15 лет. Поскольку явление это чрезвычайно масштабное и включает, в частности, такие элементы, как субъект самоуправления, правовые основы местной власти, объём коммунальных задач, взаимоотношение самоуправления и государственных органов власти, финансовое законодательство и коммунальное хозяйство, муниципальная служба и т.д., то, все они, с учётом складывающейся в данной сфере ситуации, когда Республика Беларусь ещё не определилась однозначно с выбором пути развития местных органов власти, нуждаются в очень взвешенном осмыслении.

Во избежание ошибок при формировании системы местного самоуправления в Беларуси необходимо с особой осмотрительностью подойти к разработке её концепции. Иначе самоуправление в нашей стране может постичь судьба советской политической системы.

## ИСТОЧНИКИ

1. См. раздел V Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями). Минск, 1996.
2. Концепция региональной политики в Республике Беларусь и меры по её реализации: отчёт о НИР (заключение). Книга II / Фонд фундаментальных исследований Республики Беларусь; Рук. проекта В.С.Фатева. Минск, 1993. – С.504-559.
3. Основные результаты фундаментальных и поисковых исследований. Выпуск 1 / Фонд фундаментальных исследований Республики Беларусь; Ред. сост. Н.Н.Костюкович. Минск, 1994. – С.20.
4. Заключение Конституционного Суда от 21 ноября 1994 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь». «О соответствии Конституции Закона от 6 октября 1994 г.» №3-8/94 // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь. 1995, №1.
5. О проведении реформы органов местного управления и самоуправления: Указ Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. №383 // Собрание указов Президента и постановления Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995, №27. Ст.656.
6. Об объединении одноименных административно-территориальных единиц с одним административным центром: Указ Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 г. №433 // Собрание указов Президента и постановления Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995, №30.
7. Об утверждении Положения об объединении одноименных административно-территориальных единиц с одноименным административным центром: Указ Президента Республики Беларусь от 20 октября 1995 г. №434 // Собрание указов Президента и постановления Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995, №30.
8. Концепция реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь / Институт экономики НАН Беларуси. Минск, 2003.

**Юрий КРИВОРОТЬКО,**  
**доцент кафедры бухгалтерского учёта,**  
**анализа и аудита БИП – Институт правоведения**

## МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ГЕРМАНИИ

### 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Германия является федерацией 16-ти земель, правительства которых составляют второй уровень государственной власти. Третий уровень бюджетной системы представлен местными органами власти, независимость которых гарантирована Конституцией страны.

Все налоги в Федеративной Республике Германия можно разделить на 2 группы:

1. Налоги, закрепленные за определенным

уровнем бюджета и поступающие туда в полном объеме (федеральные налоги, налоги земель и местные налоги), т.е. собственные налоги.

2. Налоги, распределяемые на долевой основе между уровнями бюджетной системы (общие налоги).

При этом общие налоги составляют около 70% налоговых доходов консолидированного бюджета страны.

**Таблица 1. Перечень налогов, определенных Конституцией ФРГ для формирования федерального и местных бюджетов\***

Общие налоги	Федеральные налоги
Подоходный налог (включая налог на зарплату) Налог на доходы корпораций Налоги с оборота (НДС, налог на импорт)	Таможенные пошлины Акцизы на нефть, табак, кофе, алкогольную продукцию (исключая пиво) Дорожный налог Налог на операции с ценными бумагами, страховые выплаты Платежи на выравнивание благосостояния менее обеспеченных земель Платежи в ЕС
Налоги земель	Местные налоги
Налог на имущество Налог на наследование Налог на владельцев транспортных средств Акциз на пиво Налог на игорный бизнес	Налог на недвижимость Местные акцизы Налог на торговлю Местные сборы (с охоты, рыбной ловли и др.)

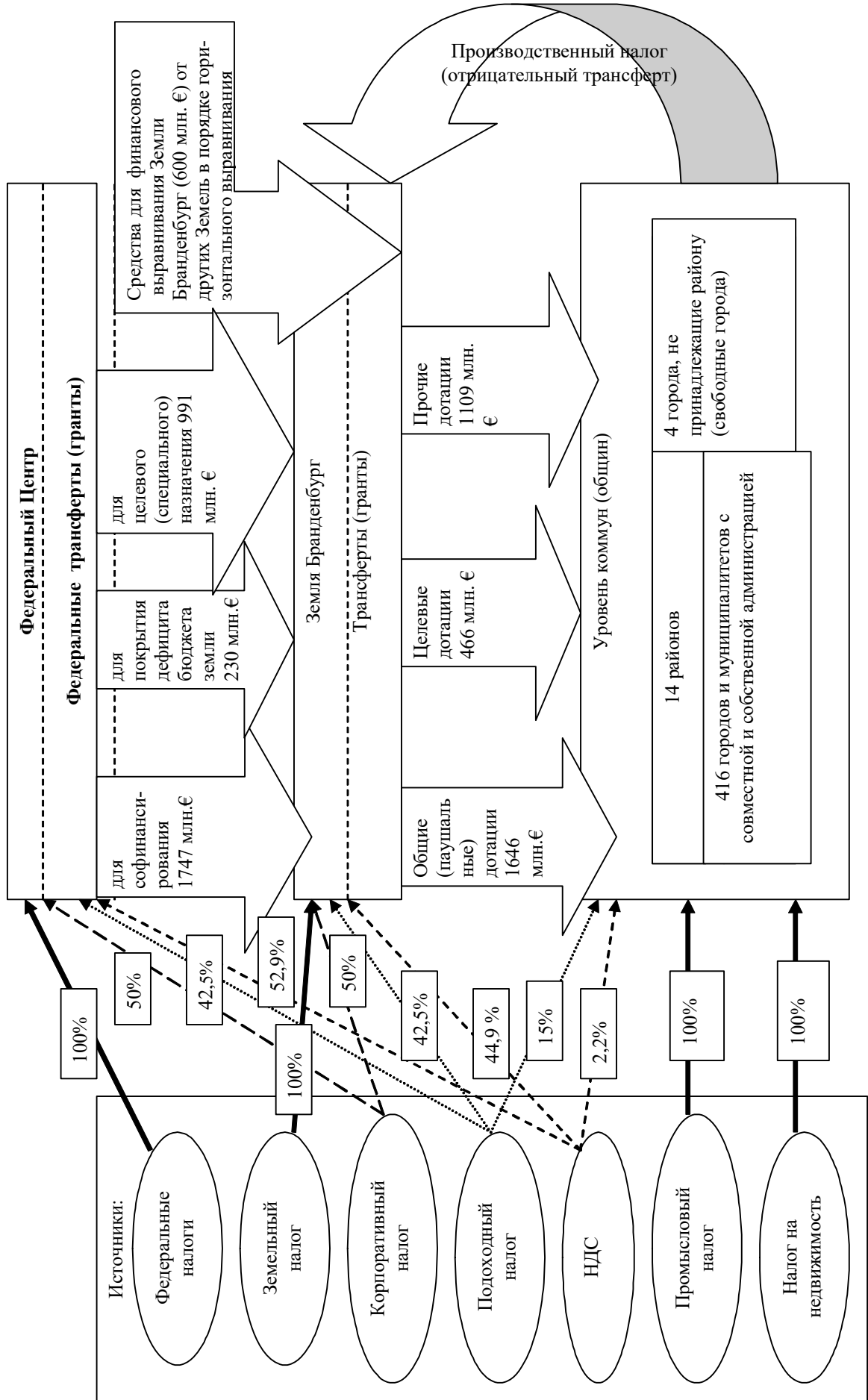
\* Таблица составлена по данным Конституции Федеративной Республики Германии (ст.106).

Федеральное правительство обладает исключительным законодательным правом введения и определения налогооблагаемой базы и ставок по таможенным пошлинам и налогам с монополий. По всем федеральным и общим налогам федеральное правительство и земли принимают совместные решения. Земли участвуют в законодательном процессе через федеральное собрание, куда администрация субъекта федерации назначает представителей, число которых пропорционально численности населения субъекта.

Правительства земель обладают законодательной властью в отношении своих собственных налогов и акцизов, зачисляемых в местные бюджеты (при условии, что эти акцизы не совпадают с федеральными). Примером источников формирования бюджета земель и нижестоящих бюджетов может служить представленная ниже схема межбюджетного регулирования земли Бранденбург (схема 1).

Финансовые выравнивания в Германии осуществляются методами вертикального и горизонтального выравнивания, а также передачи

Схема 1. Модель межбюджетного регулирования в Германии (на примере финансового года земли Бранденбург на 2006 год)



части налогов от центрального правительства. Вертикальное выравнивание в Германии производится при помощи общих налогов, которые являются регулируемыми. Согласно Конституции, федеральное правительство и земли имеют равные права на подоходный налог, поэтому сначала определяется доля, необходимая местным бюджетам, а затем оставшаяся сумма делится поровну между двумя уровнями государственной власти.

При распределении налога на прибыль корпо-

раций и НДС федерация и земли также имеют равные права, при этом в Конституции установлено, что в разных землях должны обеспечиваться равные условия жизни и налоговое бремя нигде не должно быть чрезмерным. Доля НДС может изменяться при изменении соотношения расходов между федерацией и землями.

В настоящее время общие налоги распределяются между уровнями бюджетной системы следующим образом (табл.2).

**Таблица 2. Разделение налогов между уровнями бюджетной системы\***

Виды налогов	Федеральное правительство	Земли	Местные органы власти
Подоходный налог	42,5%	42,5%	15,0%
Корпоративный налог (налог на прибыль корпораций)	50,0%	50,0%	
НДС <sup>1</sup>	50,5%	49,5%	

\* Собственная разработка автора на основе данных Министерства финансов Федеративной Республики Германии.

Подоходный налог распределяется между землями по месту регистрации налогоплательщиков (резидентов). Налог на прибыль корпораций распределяется по формуле, принимающей во внимание наличие у корпорации отделений и филиалов в различных землях. Однако при распределении НДС между землями нельзя основываться ни на принципе регистрации платель-

щика, ни на принципе расположения источника. Поэтому НДС было решено распределять пропорционально численности населения, что имеет эффект при горизонтальном выравнивании. Начиная с 1996 г., федерация передает землям 18,2% поступлений от акцизов на нефть для инвестирования в развитие общественного пассажирского транспорта.

## 2. ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ ЧЕРЕЗ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ НДС

Первоначальное распределение доходов, полученных из собственных и регулирующих источников, затем трансформируется с помощью горизонтального перераспределения, основанного на закреплённом в Конституции праве на одинаковые условия жизни в различных землях.

На первой стадии до 25% НДС, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов федерации, перераспределяется в пользу земель, у которых после первоначального распределения налоговых ресурсов налоговые доходы оказались низкими. В настоящее время перераспределение на этом этапе в основном происходит в пользу восточных земель.

На второй стадии применяется схема с отрицательными трансфертами, т.е. производятся выравнивающие платежи между субъектами федерации. В настоящее время формула выглядит следующим образом:  $T_i = СНРi - ТРi$ , где  $СНРi$  – скорректированные налоговые ресурсы  $i$ -го субъекта федерации,  $ТРi$  – требуемые ресурсы.

Если  $T_i > 0$ , то  $i$ -ый субъект вносит средства в общий фонд (отрицательный трансферт) по прогрессивной ставке, которая может достигать 80%, если  $T_i < 0$ , то субъект получает трансферт из фонда.

На третьем этапе применяются процедуры

<sup>1</sup>С 1998 г. в такой пропорции распределяется остаток НДС, остающийся после закрепления 3,64% консолидированных сборов за бюджетами земель для отчислений в пенсионную систему и закрепления 2,2% от оставшейся суммы за местными органами власти. Так, в земле Бранденбург НДС разделяется по данному правилу, где 2,2% закрепляется за бюджетами коммун, 44,9% направляется в бюджет земли, а остальная часть (42,5%) направляется в федеральный бюджет.



корректировки налоговых ресурсов. Скорректированные налоговые ресурсы для земли (субъекта федерации) определяются по формуле  $CHPi = HPi - DBi$ , где  $HPi$  – налоговые ресурсы  $i$ -го субъекта,  $DBi$  – дополнительное бремя для земли (субъекта федерации).

Налоговые ресурсы включают собственные налоги земли, долю общих налогов, концентрируемую в своих бюджетах, и половину поступлений от налога на недвижимое имущество и налога на торговлю в местные бюджеты. Распределение трансфертов изначально основывается на прогнозах налогооблагаемой базы, а затем корректируется, когда фактические значения базы налогообложения становятся известны. Дополнительное бремя состоит из статей расходов, которые присутствуют только у конкретного субъекта федерации (например, расходы на содержание порта). Расходы зафиксированы в «Законе о финансовом выравнивании».

### 3. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ ПОМОЩЬ

На следующем этапе выравнивания подушевые доходы более слабых в финансовом отношении земель увеличиваются до 99,5% от требуемых ресурсов за счёт дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета.

Помимо этого, федерация перечисляет некоторым землям так называемые «специальные трансферты». Специальные трансферты представляют собой дополнительные отчисления

### 4. ВЫВОДЫ

Изучение опыта Германии в межбюджетном регулировании приводит к следующим выводам:

1. Процесс финансового выравнивания в государствах с федеративным устройством гораздо сложнее по сравнению с унитарными государствами. Опыт Германии показывает, что сложности в организации межбюджетных отношений в стране объясняются особенностями её федеративного устройства. С одной стороны, необходимо обеспечивать экономическую и финансовую самостоятельность земель и муниципалитетов, их локальную демократию, предписанную их собственными конституциями, с другой стороны, федеральному правительству необходимо поддерживать равные условия бюджетной обеспеченности для всех без исключения муниципалитетов, независимо от их конституционной принадлежности.

2. Позитивной чертой межбюджетного регулирования является использование прозрачной формулы финансового выравнивания. Использование формулы позволяет местным органам влас-

Требуемые ресурсы определяются следующим образом:

$$TPi = \left( \frac{\sum HPi}{\sum Hi} \right) \times INi \times Hi,$$

где  $\frac{\sum HPi}{\sum Hi}$  – средний по земле (федерации) подушевой доход,  $Hi$  – население  $i$ -го субъекта. Показатель  $\frac{\sum HPi}{\sum Hi}$  – используется как приблизительная оценка нормативных расходов.  $INi$  – взвешенный индекс населения для  $i$ -ой земли. Для городов  $INi = 1,35$ ; для прочих земель (субъектов федерации) индекс колеблется от 1,00 до 1,30 (в зависимости от населения).

Таким образом, схема трансфертов, применяемая в Германии, является схемой выравнивания подушевых доходов. На этапе отрицательных трансфертов происходит подтягивание подушевых доходов до 95% от требуемых ресурсов.

для восточных земель, трансферты западным землям, компенсирующие потери от включения восточных земель в единую трансфертную схему (выплачиваются в течение 10 лет), трансферты малым землям, компенсирующие более высокие административные издержки. Кроме того, федерация может выплачивать землям временные субсидии для облегчения обслуживания долга.

ти заранее просчитать их возможности в получении необходимых трансфертов и грантов и сформировать свою политику в области доходов.

3. Схема межбюджетных отношений в Германии не лишена недостатков, присущих федеральным государствам. Так процедуры финансового выравнивания содержат множество встречных бюджетных потоков в финансовых взаимоотношениях между землями и районами (коммунами и городами). Например, перечисление районами части подоходного налога и НДС в бюджеты земель и обратное получение из них трансфертов и грантов. Усложняют встречные бюджетные потоки и перечисление производственного налога в бюджеты земли при условии получения из него средств обратно. Не менее проблемными выступают процедуры горизонтального выравнивания, которые предусматривают изъятие средств (отрицательных трансфертов) от богатых земель и передачи их восточным землям, что напоминает игру в «Робин Гуда».

*(Продолжение. Начало на стр.1)*

ном верхней палаты белорусского парламента, ни структурным подразделением Секретариата Совета Республики. Он – коллективный совещательный орган при Совете Республики, призванный координировать вопросы взаимодействия между органами местного самоуправления и органами государственного управления.

Следует отметить, что Конституция и другие законодательные акты напрямую не закрепляют компетенцию Совета Республики по формированию при верхней палате Парламента органа по координации деятельности местных Советов и органов территориального общественного самоуправления. Подобная компетенция следует из конституционных полномочий Совета Республики как палаты территориального (регионального) представительства (ч.2 ст.91 Конституции) и контрольных полномочий по отмене решений местных Советов, не соответствующих законодательству, а также полномочий по принятию решений о роспуске местного Совета в случае систематического или грубого нарушения им требований законодательства и в иных случаях, предусмотренных законом (п.5 и п.6 ст.98 Конституции). Более детально координационные полномочия Совета Республики в отношении системы местных представительных органов следовало бы закрепить в проекте Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» в главе 4 «Вопросы исключительной компетенции Совета Республики». В ст.29 проекта можно записать, что Совет Республики осуществляет координацию деятельности местных Советов (а не всех органов местного самоуправления), организационно-техническое руководство ими, контроль за соответствием законодательству решений местных Советов, оказывает местным Советам информационную помощь и организует повышение квалификации их кадров. Однако подобный проект закона пока не принят, а регламент Совета Республики не содержит процедурных норм порядка создания и деятельности координационного Совета по взаимодействию органов местного самоуправления между собой, а также с Советом Республики и другими органами государственной власти [5].

## 2. Функции и состав Совета

В п.5 Постановления Совета Республики содержатся следующие его основные функции:

– изучение положения дел на местах, анализ и обобщение проблем, выработка рекомендаций и предложений по усовершенствованию важнейших направлений деятельности органов местно-

го самоуправления;

– обсуждение наиболее значительных проектов нормативных правовых актов, которые регулируют правоотношения в сфере местного самоуправления;

– взаимодействие с органами государственного управления, профсоюзными, ветеранскими и иными организациями как в Республике Беларусь, так и за рубежом по вопросам осуществления местного самоуправления;

– прогнозирование возможных результатов реализации решений государственных органов, которые непосредственным образом касаются вопросов местного самоуправления;

– информирование органов государственного управления о наиболее значительных проблемах жизнедеятельности населения;

– налаживание обратной связи с местными Советами первичного и базового территориальных уровней;

– осуществление мер по повышению квалификации и профессионального уровня председателей и других работников местных Советов.

Для сравнения посмотрим, каковы функции у ассоциаций и союзов местных властей в Российской Федерации. Общероссийским объединением ассоциаций и союзов муниципальных образований является Конгресс муниципальных образований. Учредителями Конгресса являются 43 региональных ассоциации муниципальных образований РФ. Конгресс является некоммерческой организацией в форме ассоциации, зарегистрирован Минюстом РФ 30 октября 1998 г. Для Конгресса характерны следующие функции: 1) становление и развитие местного самоуправления как политического института и основы гражданского общества России; 2) защита интересов своих индивидуальных и коллективных членов в органах государственной власти; 3) участие в законопроектной деятельности на федеративном уровне, в подготовке и реализации федеративных программ государственной поддержки местного самоуправления; 4) координация взаимодействия муниципальных образований РФ и их объединений с федеративными и региональными органами власти с целью защиты интересов местного самоуправления; 5) организация информационного обмена опытом работы посредством издания различных материалов, проведения мероприятий; 6) организация международного сотрудничества в сфере местного самоуправления. Последняя функция реализуется Конгрессом через направление своих представителей для участия в работе Конгрес-

са местных и региональных властей Совета Европы. Россия имеет здесь 18 представителей, Украина – 12, Грузия и Молдова – по 5 человек, Армения – 4. Единственной европейской страной, не представленной сегодня в Совете Европы, является Республика Беларусь.

Статья 10 одного из важнейших документов Совета Европы, Европейской Хартии местного самоуправления, содержит обязательные требования к государствам – членам Совета Европы законодательно обеспечить право территориальных общностей (органов самоуправления) сотрудничать друг с другом и объединяться в союзы для решения вопросов, представляющих взаимный интерес [6].

В рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) в октябре 1994 г. была принята Декларация о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества [7]. Согласно ст.15 Декларации органы местного самоуправления стран СНГ в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач вправе образовывать ассоциации, в т.ч. и с участием органов местного самоуправления других государств.

Кроме данной Декларации Межпарламентская Ассамблея СНГ разработала модельный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в странах-участниках СНГ», в котором также предусмотрено создание самоуправленческих ассоциаций [8].

Так что если предположить, что белорусским властям по каким-то идеологическим или другим соображениям не нравится муниципальный опыт западноевропейских стран, то и с учётом законодательства таких стран СНГ как Россия, Украина, Азербайджан и др. лет десять тому назад можно было внести необходимые изменения в Гражданский кодекс и в закон о местном управлении и самоуправлении в части закрепления правового статуса данного вида некоммерческой организации – ассоциации органов местного самоуправления.

В состав Совета по взаимодействию органов местного самоуправления входят: 1) председатель Совета; 2) члены Совета; 3) ответственный секретарь. Согласно п.7 Положения о Совете председателем Совета по должности является председатель Совета Республики. Ответственным секретарём утверждён начальник управления по взаимодействию с органами местного самоуправления Секретариата Совета Республики А.Н.Степаненко. Совет включает 24 члена. В их числе все

председатели областных и Минского городского Совета, три члена Совета Республики, три человека от органов государственного управления, три председателя Советов первичного уровня и остальные – председатели Советов базового уровня. Сразу же бросается в глаза, что в Совете по взаимодействию нет ни одного депутата местного Совета и ни одного председателя органов территориального общественного самоуправления. Весь состав Совета – это государственные служащие, в определённой степени связанные не только трудовыми контрактами, но и служебной субординацией, что не располагает к открытому диалогу и поиску альтернативных решений по актуальным проблемам местного самоуправления.

В печати в отношении координационного Совета при Совете Республики уже высказывались опасения, что он может превратиться в клуб председателей местных Советов или в методический постоянно действующий семинар по доведению директивных решений высших органов государственной власти до низовых уровней управления [9].

В то же время рациональное зерно в постановлении Совета Республики о создании Совета по взаимодействию органов самоуправления имеется. При всех отмеченных недостатках или проблемах в правовом статусе Совета он сможет активизировать работу местных Советов, повысить степень их взаимодействия, повлиять на процесс совершенствования законодательства о местных органах власти, стать прообразом и необходимым этапом на пути создания Национальной ассоциации местных Советов Беларуси. Главное – сделать первый шаг.

### 3. Организация работы Совета

Пункты 12-22 Положения о Совете в общих чертах закрепляют формы и порядок его работы. Деятельность Совета организует председатель Совета, он же председатель Совета Республики. Работа Совета проводится на основе годовых планов, решения оформляются протоколами и носят рекомендательный характер.

В п.19 Положения о Совете предусмотрены следующие права членов Совета: 1) принимать участие в мероприятиях Совета; 2) вносить предложения по работе Совета; 3) принимать участие в подготовке проектов решений Совета; 4) знакомиться с материалами, которые касаются работы Совета.

Как видно из приведённого перечня, члены Совета обладают не столь широкими полномочиями

**(Окончание. Начало на стр.1)**

ми. Резонно встаёт вопрос об участии в работе Совета других местных Советов, руководители которых не вошли в состав Совета. Из Положения о Совете однозначно следует, что предлагать вопросы для обсуждения или проведения различных мероприятий могут только члены Совета. Возможно, разработчики проекта Положения не нашли понятного и недискриминационного механизма представительства местных Советов в работе координационного Совета. Полагаем, что процедурные вопросы организации работы Совета, круг субъектов инициативы рассмотрения вопросов на Совете, проведение мероприятий должны быть закреплены в Регламенте Совета. Следует внести дополнение и в Положение о Совете в части представительства, а также участия всех местных Советов, органов территориального общественного самоуправления, депутатских групп, общественных объединений и учебных учреждений в работе Совета и проводимых им мероприятиях.

Из Положения о Совете следует, что основной формой работы является заседание Совета, которое проводится не реже одного раза в квартал. Иные формы работы Совета чётко не пропи-

саны. Тем не менее, с учётом даже столь непродолжительной практики работы Совета (прошло около трёх месяцев с момента создания) можно выделить следующие формы работы: 1) встречи руководителя Совета с председателями местных Советов; 2) проведение круглого стола, посвящённого реализации Указа Президента Республики Беларусь от 12 января 2007 г. №21; 3) проведение выездных тематических семинаров [10].

Полагаем, членам Совета следует обобщить предложения местных Советов и органов территориального общественного самоуправления, специалистов в области местного управления и самоуправления, разработать и внести дополнения в Положение о Совете.

В проекте новой редакции Закона о местном управлении и самоуправлении следует кроме Координационного Совета по взаимодействию органов местного самоуправления предусмотреть и создание Национальной ассоциации местных Советов Беларуси как республиканского государственно-общественного объединения [11].

**Георгий КУНЕВИЧ,**  
юрис, старший преподаватель  
кафедры конституционного права БГУ

**ИСТОЧНИКИ**

1. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003, №61, 1/4630.
2. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004, №188, 4/3961.
3. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006, №122, 2/1259.
4. Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. 2006, №5 (120), с.33.
5. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004, №188, 4/3150.
6. Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. 2003, №2.
7. Информационный бюллетень МПА СНГ. 1995, №6, с.85-88.
8. Информационный бюллетень МПА СНГ. 1998, №6.
9. Местное самоуправление: мониторинг важнейших законодательных актов за 2006 г. / Сост. и ред. М.К.Плиско. Минск: Геопринт, 2007. – С.53-54.
10. Звезда, 2007, 13 чэрвеня (№108), с.1; Звезда, 2007, 11 ліпеня (№127), с.1-2.
11. Закон Республики Беларусь «О республиканских государственно-общественных объединениях» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2006, №114, 2/1247.

Вестник самоуправления, 2007, №2 (17). Информационный бюллетень.  
Издается Просветительским общественным объединением «Фонд им.Льва Сапегі».  
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 Сапегі».

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 Сапегі».

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.



