

ВЕСТНИК

2007, №3(18)

Самоуправление – фундамент правового государства

САМОУПРАВЛЕНИЯ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ ПОО "ФОНД ИМ. ЛЬВА САПЕГИ"

ДРУСКИНИНКАЙ: ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ

9-11 ноября 2007 г. в г.Друскининкай (Литва) состоялся международный семинар на тему «Проблемы местного самоуправления и их освещение в СМИ». Семинар состоялся в рамках совместного проекта ПОО «Фонд им.Льва Сапеги» и Шведской ассоциации местных властей (SALA-IDA) при поддержке Агентства по международному развитию (IDA) и был организован на базе тренингового центра для муниципальных служащих «Дайнава». В ходе семинара участники ознакомились с историей развития местного самоуправления в Друскининкае и практикой освещения проблем самоуправления в региональных и местных СМИ Литвы.

Друскининкай является весьма привлекательным примером изучения положительного опыта развития местного самоуправления в Литве. Это место известно своими минеральными водами и лечебными грязями уже более 213 лет. Советский период также не поменял специализацию города, и он продолжил свое развитие в качестве всесоюзной лечебницы и здравницы.

С обретением Литовской Республикой государственной независимости город лишился статуса «всесоюзной здравницы», и возникли проблемы с поиском и привлечением новых клиентов для оздоровления. На вызревание идей по развитию города потребовалось почти десять лет. Уровень безработицы в городе в это время доходил до 33%. Но Друскининкай остался верен своему лечебному профилю, более того, решил его развить до уровня развлекательного туризма.

Правильность выбранной стратегии лучше всего иллюстрирует динамика и структура инвестиций в город. Так, частные инвестиции возросли с 2 млн. литов в 1999 году до 118,5 млн. литов в 2007 году. При этом объём направляемых на развитие города средств из государственных источников финансирования является очень незначительным. В 2005 го-

СЕГОДНЯ В НОМЕРЕ

С. 1	<i>ДРУСКИНИНКАЙ: динамика развития</i>
С. 2	Георгий КУНЕВИЧ <i>Контрольные полномочия местных Советов Беларуси</i>
С. 8	Юрий КРИВОРОТЬКО <i>Межбюджетное регулирование в Швеции</i>

ду он составил 6 млн., в 2006 ■ 3,5 млн., а в 2007 ■ всего лишь 1,5 млн. литов.

Городу удалось найти самокупаемые проекты и убедить первых инвесторов в перспективах экономического роста Друскининкай как туристического центра. Эти проекты по реконструкции лечебниц и санаториев послужили отправной точкой в привлечении частных инвестиций, которые возросли с начала реформ почти в 60 раз. Примечательно, что это инвестиции литовского происхождения, т.е. именно литовские, а не иностранные, бизнесмены поверили местной власти и стратегии развития города. Правильность избранного курса подтверждает и поток туристов, который за это же время увеличился более чем в 4 раза.

На сегодняшний день Друскининкай представляет собой динамично развивающийся туристический центр на пересечении границ Литвы, Беларуси, Польши и России. Масштабы реализуемых на местном уровне проектов за это время выросли с 3,5 млн. литов (реконструкция административного здания муниципальной лечебницы) до 115 млн. литов (аквапарк «Друскининкай»). Растут масштабы проектов и инвестиций ■ растёт и статус местного самоуправления и доверие граждан к местной администрации.

Георгий КУНЕВИЧ,
юрист, старший преподаватель
кафедры конституционного права, БГУ

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ БЕЛАРУСИ

1. В Республике Беларусь существует необходимость совершенствования законодательства о местном самоуправлении с целью расширения полномочий местных Советов депутатов в решении вопросов местного значения. По мнению ряда исследователей проблемой местной власти, в современном белорусском обществе назрела необходимость в повышении роли местных Советов в решении конкретных социально-экономических проблем. Без местных Советов как органов представительной власти не должен решаться ни один вопрос, имеющий значение для населения, проживающего на соответствующей территории. Развитие местного самоуправления в Беларуси сдерживается, в частности, недопониманием его роли в функционировании демократического правового государства и гражданского общества. Однако, как показывает анализ законодательства о местном управлении и самоуправлении, можно констатировать постоянное уменьшение объёма компетенции органов местного самоуправления, увеличение разрыва между государственными структурами и населением¹. В связи с этим одним из способов расширения компетенции местных Советов депутатов может быть расширение их контрольных полномочий.

Понятие контроля применительно к местным Советам депутатов Республики Беларусь самым тесным образом связано с понятием функций и полномочий органов местного самоуправления. Под функциями местного самоуправления принято понимать основные направления деятельности его органов. Понятие полномочий органов власти, в том числе и органов местного самоуправления, включает два структурных элемента: 1) права органа по решению подведомственных вопросов; 2) обязанность органа решать закреплённые за ним в актах законодательства подведомственные вопросы.

В теории муниципального права, предметом изучения и правового регулирования которого являются вопросы местного самоуправления, выделя-

ют социально-целевые и социально-организационные функции².

Социально-целевые функции охватывают основные направления, цели и содержание конкретной управленческой деятельности органов местной представительной власти. Среди этой группы функций выделяют: 1) функцию обеспечения участия населения в решении вопросов местного значения; 2) функцию управления коммунальной собственностью; 3) функцию комплексного развития административно-территориальных единиц; 4) функцию реализации через органы местной власти прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц; 5) функцию предоставления социальных услуг.

Социально-организационные функции включают: 1) сбор и анализ информации по местным проблемам; 2) принятие управленческих решений по местным вопросам; 3) функцию организации; 4) функции регулирования; 5) функцию координации; 6) функцию контроля.

Подобный подход в выделении среди функций местного самоуправления такой значимой функции как контроль присущ большинству авторов, исследующих вопросы местного самоуправления и муниципального управления в России, Беларуси, Украине, а также в других странах СНГ.

В юридической литературе иногда понятие правового положения органов местной власти, компетенции и полномочия отождествляют, что является недопустимым. Компетенция органа местного самоуправления включает, во-первых, вопросы местного значения, во-вторых, полномочия по решению этих вопросов. Поэтому когда идёт речь о закреплении в законодательстве контрольной функции местных Советов, следует закреплять вопросы местного значения (предметы ведения) ■ в отраслях социального обслуживания, культуры, образования, градостроительной деятельности, охраны окружающей среды, общественной безопасности, землепользования и природных ре-

¹ См.: Сапёлкин Е.П., Масловская Т.С. Местное управление и самоуправление в Республике Беларусь: современные технологии, перспективы развития. Мн.: Изд. Центр БГУ, 2006, с.37-38; Кодавбювич В.А. Правовые аспекты реформирования местного управления и самоуправления в Беларуси. Мн.: Веды, 2001, с.6; Матусевич А.В. Правовое регулирование местного управления и самоуправления: состояние и цели. // Современная стратегия развития мегаполисов и крупных городов: Материалы международной научно-практической конференции. Под общей редакцией В.А.Бобкова. Мн.: МНИИСЭПП, 2003. – 278 с.

² Муниципальное право. Под ред. А.М.Никитина. М., 2000, с.134-139.

сурсов и т.д., а затем устанавливая полномочия по решению закреплённых вопросов.

2. Термин «контроль» происходит от французского слова «controle», означающего наблюдение, надзор над чем-то с целью проверки правильности тех или иных действий в области производства, государственного управления или местного самоуправления.

Контроль можно классифицировать по различным основаниям: 1) по функциям и методам контроля; 2) по связям субъектов контроля с государством; 3) по государственным органам, его осуществляющим; 4) по стадиям, на которых проверяется деятельность органа государственного управления или организации и т.д. Контроль местных Советов является разновидностью государственного контроля.

Следует более подробно дать характеристику контроля в зависимости от стадии, на которой находится деятельность проверяемого объекта. По этому основанию в теории административного права принято выделять предварительный, текущий и последующий контроль.

Предварительный контроль осуществляется на начальной стадии принятия управленческого решения, например на этапе подготовки проекта решения Совета депутатов или решения исполкома.

Текущий контроль проводится на стадии осуществления принятого управленческого решения. Цель его **■** определить правильность совершения оперативной управленческой деятельности (исполнение местного бюджета, реализация исполкомом утвержденной Советом социальной программы развития АТЕ и т.д.)

Последующий контроль **■** это контроль фактического выполнения принятого решения, например утверждение на сессии Совета отчета об исполнении местного бюджета или заслушивание отчета председателя исполкома.

Методы контроля **■** это основные средства, с помощью которых он осуществляется.

Согласно законодательству Республики Беларусь местным Советам депутатов присущи следующие методы контроля: 1) отчеты; 2) запросы депутатов; 3) утверждение; 4) согласование; 5) выдача разрешений, программ, планов, решений должностных лиц.

В зависимости от нормативной основы можно выделить следующие виды контрольных полномочий местных Советов:

1) исключительные полномочия, установленные Конституцией;

2) основные полномочия, установленные Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (далее **■** Закон о местном управлении и самоуправлении);

3) полномочия по отраслевому законодательству (градостроительному, экологическому, земель-

ному, уголовно-исполнительному и т.д.).

По субъектам, в отношении которых Советы обладают контрольными полномочиями, следует выделить: 1) контроль за решениями соответствующих исполкомов; 2) за деятельностью ОТОС; 3) за решениями нижестоящих Советов.

Исключительные полномочия Советов установлены в ст.121 Конституции.

Закон о местном управлении и самоуправлении в ст.16 предусматривает, что исключительно на сессиях Совета рассматриваются и решаются следующие вопросы:

■ утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении, внесение при необходимости изменений в бюджеты;

■ заслушивание отчетов председателя Совета, постоянных комиссий, других органов, образуемых или избираемых Советом, избираемых, назначаемых или утверждаемых им должностных лиц, отчетов и информации председателя исполкома;

■ отмена в случае несоответствия законодательству Республики Беларусь распоряжений председателя Совета и председателя исполнительного комитета, решений исполнительного комитета, нижестоящего Совета, актов органов территориального общественного самоуправления.

Последующие статьи названного закона конкретизируют компетенцию Советов первичного, базового и областного уровней. В частности, Советы первичного территориального уровня обладают, согласно ст.24 Закона о местном управлении и самоуправлении, следующими контрольными полномочиями:

1) обеспечение соблюдения на подведомственной Совету территории законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, других актов вышестоящих государственных органов; осуществление контроля за исполнением их всеми предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями, расположенными на этой территории;

2) утверждение программ жилищного строительства, благоустройства территорий, дорожного строительства, коммунально-бытового и социально-культурного обслуживания населения, охраны природы; контроль за выполнением этих программ и утверждение отчетов об их выполнении;

3) распоряжение и контроль в соответствии с законодательством Республики Беларусь за использованием земель, их недр, вод, лесов, охотничьих и рыболовных угодий, других природных ресурсов, находящихся в ведении административно-территориальной единицы;

4) участие в разработке, утверждении и реализации проектов планировки и застройки населенных пунктов, их генеральных планов, архитектурных ре-

шений; контроль за соблюдением норм и правил (в том числе и местных) при строительстве любых объектов на подведомственной Совету территории.

Советы базового уровня, в соответствии со ст.25 Закона о местном управлении и самоуправлении, обладают теми же контрольными полномочиями в пределах подведомственной им территории. Отличием является включение в компетенцию Совета базового уровня утверждения схем управления местным хозяйством и коммунальной собственностью, а также утверждение территориальных планов развития районов, генеральных планов городов районного подчинения и других населенных пунктов.

3. Однако реализация Советами контрольных полномочий на практике сталкивается с определенными проблемами. Зачастую происходит пересечение полномочий местных Советов, исполнительных и распорядительных органов, а также территориальных структур органов государственного управления по вопросам утверждения программ, планов развития АТЕ в отдельных отраслях управления, контроля за использованием ресурсов и коммунальной собственности. Отдельной проблемой является вопрос о распространении полномочий местных Советов на территории особого режима использования, которые находятся в пределах административно-территориальной единицы. В законодательстве не регламентируются в полной мере формы, виды, методы контроля, порядок осуществления контрольной деятельности Советов депутатов в целом и структурных элементов Советов ■ руководства Советов, президиума, постоянных и временных депутатских комиссий, депутатских объединений и иных органов Советов.

Одним из важнейших контрольных полномочий местных Советов является утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении. Составление проекта местного бюджета находится в исключительной компетенции исполнительного и распорядительного органа, а его непосредственное составление осуществляется финансовым подразделением (управлением, отделом) исполнительного и распорядительного органа. Таким образом, местные Советы практически не обладают инструментами контроля и влияния при составлении и в процессе исполнения бюджета, так как в законодательстве не установлены формы, методы, виды контроля бюджетной сферы, за исключением отчета исполнительного и распорядительного органа о выполнении бюджета перед местным Советом.

Законодательство не регламентирует иные формы контроля за исполнением местного бюджета Советами. Данные функции предоставляются исполнительным и распорядительным органам. В соответствии с Приказом Министерства финансов Респуб-

лики Беларусь от 31 декабря 1999 г. №392 «Об утверждении инструкции о порядке организации и проведения проверок (ревизий) исполнения городских бюджетов, бюджетов поселков городского типа и сельсоветов» контроль за исполнением городских бюджетов, бюджетов поселков городского типа и сельсоветов осуществляется соответствующими местными исполнительными и распорядительными органами. Оперативный контроль за своевременным поступлением доходов и эффективным расходованием средств местного бюджета по целевому назначению производится финансовыми отделами местных исполнительных и распорядительных органов, главными управлениями Министерства финансов по областям, отделениями главных управлений Министерства финансов по областям и инспекциями Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь.

Для сравнения, в Российской Федерации данная проблема регулируется иным образом. В соответствии с Федеральным Законом Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. представительные органы местного самоуправления вправе создавать органы муниципального финансового контроля. Подобные органы образуются с целью осуществления контроля за исполнением местных бюджетов, муниципальных целевых программ и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Регламентируются формы финансового контроля местных представительных органов: предварительный контроль ■ в ходе обсуждения и утверждения проектов местных бюджетов и иных проектов решений по бюджетно-финансовым вопросам; текущий контроль ■ в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения местных бюджетов и в связи с депутатскими запросами; последующий контроль ■ в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов.

В целом контроль представительных органов самоуправления в Российской Федерации предусматривает право на получение от глав муниципальных образований необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета; получение от органов (должностных лиц), исполняющих бюджеты, оперативной информации об их исполнении; утверждение (неутверждение) отчета об исполнении бюджета; создание собственных контрольных органов для проведения внешнего аудита бюджетов; вынесение оценки деятельности органов (должностных лиц), исполняющих бюджеты.

Конституция и Закон о местном управлении и самоуправлении содержат лишь общие положения о принятии Советами программ социально-экономического развития АТЕ. Конкретизируются данные положения в отраслевом законодательстве.

Так, Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» предусматривает разработку программ и прогнозов социально-экономического развития по административно-территориальным единицам, которое обеспечивается местными исполнительными и распорядительными органами. Утверждение данных программ и прогнозов в соответствии со ст.121 Конституции Республики Беларусь и Законом о местном управлении и самоуправлении является исключительной компетенцией местных Советов депутатов. Примером может служить решение Гомельского областного Совета депутатов от 23 декабря 2004 г. №844 «О прогнозе социально-экономического развития Гомельской области на 2005 год», в котором устанавливаются основные целевые показатели прогноза социально-экономического развития районов и городов области.

На основе данных прогнозов разрабатываются программы социально-экономического развития региона. Так, решением Гомельского областного Совета депутатов от 10 июня 2005 года №170 была утверждена Программа социально-экономического развития и возрождения села в Гомельской области на 2005-2010 годы.

4. Приведём несколько примеров контрольных полномочий Советов по отраслевому законодательству.

Согласно ст.14 Закона «О здравоохранении» органы местного управления и самоуправления обеспечивают финансирование государственных органов и иных организаций здравоохранения, находящихся в их ведении, реализуют национальные и государственные программы по охране здоровья населения, разрабатывают, утверждают и реализуют региональные медицинские программы по развитию здравоохранения. К примеру, Решением Минского областного Совета депутатов от 24.08.2005 г. №145 была утверждена Программа реконструкции, переоснащения и текущего ремонта центральных районных больниц и сельских организаций здравоохранения Минской области на 2006-2010 годы.

Законом «О занятости населения Республики Беларусь» предусматривается разработка республиканской и региональных государственных программ содействия занятости населения. Такие программы принимаются, как правило, областными Советами депутатов сроком на один год.

Принятие подобных программ предусмотрено во всех отраслях социально-культурной сферы жизни общества: культуры, образования, развития малого предпринимательства, инвестиционной деятельности, социального обслуживания, молодежной политики, демографической ситуации и др. Так, ст.80 Регламента Минского городского Совета депутатов,

принятого 24 октября 2001 г., содержит положение о том, что Совет контролирует в пределах своей компетенции деятельность органов государственной власти, организаций, предприятий по вопросам землепользования, охраны окружающей среды, здравоохранения, образования, благоустройства, строительства, приватизации, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, коммунально-бытового и иного обслуживания населения города.

Однако в некоторых сферах происходит пересечение компетенции Совета депутатов и исполнительного и распорядительного органа. В частности, Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 г. к компетенции местных исполнительных и распорядительных органов относит обеспечение разработки схем комплексной территориальной организации административно-территориальных единиц, генеральных планов городов и других населенных пунктов, градостроительных проектов детального планирования; утверждение генеральных планов городов районного подчинения и градостроительных проектов детального планирования; проведение контроля за реализацией градостроительной документации; контроль за соблюдением законодательства в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Данный закон предоставляет также контрольные полномочия территориальным органам архитектуры и градостроительства.

Таким образом, Совет исключается из ряда органов, которые контролируют градостроительную деятельность, а утверждение и контроль за исполнением генеральных планов, градостроительных проектов населенных пунктов относится к компетенции исполнительных и распорядительных органов, что противоречит ст.25 Закона о местном управлении и самоуправлении.

В сфере контроля за использованием и охраной природных ресурсов полномочия местных Советов депутатов регламентируются Законом «Об охране окружающей среды», Кодексом Республики Беларусь о земле от 4 января 1999 г. №226-3, Водным кодексом Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. №191-3, Кодексом Республики Беларусь о недрах от 15 декабря 1997 г. №103-3, Законом «Об особо охраняемых природных территориях» и др.

В соответствии со ст.11 Закона «Об охране окружающей среды» местные Советы депутатов в области охраны окружающей среды утверждают территориальные программы и мероприятия по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды, распоряжаются на подведомственной им территории в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь,

недрами, водами, охотничьими и рыболовными угодьями, иными природными ресурсами, находящимися в их ведении, а также осуществляют контроль за их использованием; отменяют решения местных исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении земельных участков в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, о передаче их в собственность, не соответствующие действующему законодательству Республики Беларусь о земле.

5. Кодекс о земле в ст.6 предусматривает полномочия местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов в области регулирования земельных отношений. Согласно данной статье Советы получают право отменять решения исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении в пользование, аренду, пожизненное наследуемое владение, о передаче в собственность земельных участков в случае несоответствия решений действующему законодательству. Полномочия по распоряжению земельными участками предоставляются местным исполнительным и распорядительным органам. В предусмотренных законом случаях местные исполнительные и распорядительные органы передают свои полномочия в части изъятия и предоставления земельных участков, передачи их в аренду администрации свободных экономических зон.

Таким образом, Советы могут контролировать решения по распоряжению земельными ресурсами, принятые исполнительными распорядительными органами, на предмет соответствия данных решений законодательству. Самостоятельно распоряжаться земельными ресурсами Советы, согласно Кодексу о земле, не могут, так как данные полномочия переданы местным исполнительным и распорядительным органам. Не предусмотрена возможность контроля со стороны местных Советов за действиями администраций свободных экономических зон по распоряжению ими земельными ресурсами в случаях, когда местные исполкомы передают им данные полномочия в соответствии со ст.6 Кодекса о земле.

Согласно Водному кодексу местные Советы депутатов получают более широкие полномочия по контролю за использованием водными ресурсами в пределах административно-территориальной единицы, нежели в земельно-правовых отношениях. Однако в Кодексе четко не разграничены полномочия местных Советов депутатов и местных исполнительных и распорядительных органов.

Статья 9 Водного кодекса относит к компетенции местных Советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов в области использования и охраны вод следующие контрольные полномочия:

- разработка и утверждение в пределах своих полномочий программ и мероприятий в области использования и охраны вод и принятие мер по их реализации;

- принятие решений о предоставлении водных объектов в обособленное пользование;

- осуществление государственного контроля за использованием и охраной вод в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь;

- ограничение, приостановление или запрет в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, деятельности юридических и физических лиц независимо от форм собственности, не обеспечивающих выполнения требований водного законодательства Республики Беларусь, а также осуществление иных полномочий.

Часть 3 ст.16 Водного кодекса предусматривает, что размещение и проекты строительства, а также ввод в эксплуатацию предприятий и других объектов, влияющих на состояние вод, согласовываются с местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, органами государственного управления по природным ресурсам и охране окружающей среды, органами государственного санитарного надзора, органами государственного управления по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике и другими уполномоченными на то органами государственного управления в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Статья 22. Кодекса устанавливает в качестве оснований для возникновения права водопользования: разрешения на специальное водопользование, решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов о предоставлении водных объектов в обособленное пользование или договор аренды таких объектов.

Часть 4.2 ст.28 Кодекса предусматривает, что арендодателями водных объектов (их частей) являются соответствующие местные Советы депутатов, предоставляющие в аренду водные объекты (их части) по согласованию с органами государственного управления по природным ресурсам и охране окружающей среды и другими уполномоченными на то органами государственного управления.

Таким образом, местные Советы депутатов в области контроля за водопользованием и охраной вод, исходя из толкования ст.121 Конституции Республики Беларусь и согласно Водному кодексу, утверждают программы использования и охраны вод и соответственно отчеты об их исполнении; осуществляют контроль за распоряжением водными объектами путем принятия решений о предоставлении в аренду водных объектов (в отличие от земельного законодательства, где подобные решения

принимаются исполнительными и распорядительными органами); с Советами должны быть согласованы проекты и ввод в эксплуатацию объектов, влияющих на состояние вод. В то же время не разграничены полномочия Советов и исполнительных и распорядительных органов при принятии решений о предоставлении водных объектов в обособленное пользование. Подобный пробел может привести к пересечению компетенции двух органов и к фактическому присвоению исполнительными и распорядительными органами данных полномочий.

В области контроля за распоряжением недрами местные Советы депутатов, согласно ст.7 Кодекса о недрах, утверждают территориальные программы развития и рационального использования минерально-сырьевой базы, а также мероприятия по охране недр; принимают решение о предоставлении юридическим и физическим лицам участков недр (для целевого использования в соответствии с лицензией); утверждают лимиты добычи общераспространенных полезных ископаемых предприятиям и организациям, имеющим лицензию на пользование недрами; осуществляют контроль за использованием недр на территории Совета депутатов. Однако решение об ограничении, приостановлении или прекращении пользования недрами при нарушении правил пользования недрами в соответствии с той же статьей принимается исполнительным и распорядительным органом. Не установлены также формы и виды контроля за использованием недр. Предусмотрены лишь функции Советов в данной области, которые можно отнести к контрольным функциям.

Советы депутатов обладают контрольными полномочиями в области функционирования и охраны особо охраняемых природных территорий и осуществляют их посредством принятия решения об отмене решений местных исполнительных и распорядительных органов об объявлении, преобразовании и прекращении функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения, не соответствующих требованиям нормативных правовых актов Республики Беларусь (ст.9 Закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

В то же время на практике местные Советы депутатов не имеют возможности осуществлять контроль на особо охраняемых природных территориях, которые располагаются в пределах данной административно-территориальной единицы. В соответствии со ст.11 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», особо охраняемые природные территории передаются в оперативное управление государственным органам в порядке, установленном нормативными правовыми актами Республики Беларусь. Так, заповедники и национальные парки находятся в оперативном управле-

нии Управления делами Президента Республики Беларусь. Для управления заповедниками и национальными парками создается юридическое лицо ■ государственное природоохранное учреждение, которое не имеет в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, является некоммерческой организацией, создается в форме финансируемого за счет средств государственного бюджета природоохранного учреждения. Государственное природоохранное учреждение, осуществляющее управление заповедником, создается, преобразуется и в случае прекращения функционирования заповедника ликвидируется государственным органом, в оперативное управление которого передан заповедник либо национальный парк (ст.21 ст.26 Закона «Об особо охраняемых территориях»).

Для управления заказником или группой заказников, а также памятником природы юридическое лицо, как правило, не создается. Организация природоохранной деятельности в границах заказника и памятника природы обеспечивается государственным органом, в оперативное управление которого он передан. Такой орган может, однако, создаваться в случае необходимости. Заказники и памятники природы передаются в оперативное управление соответствующим исполнительным и распорядительным органам.

Законом установлено, что государственный контроль охраны и использования особо охраняемых природных территорий осуществляется в пределах своей компетенции Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальными органами, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами и иными специально уполномоченными государственными органами в порядке, установленном Правительством Республики Беларусь. Однако не регламентированы формы, виды, способы контрольной деятельности. Это приводит к тому, что местные Советы депутатов отстраняются от осуществления контроля за особо охраняемыми природными территориями, а фактическое управление и контроль на данной территории осуществляют специально созданные природоохранные органы (территориальные органы республиканских органов госуправления, которые не подчиняются местной власти).

6. Отдельного внимания заслуживает вопрос о распространении контрольных полномочий местных Советов депутатов на территории «особого государственного регулирования». Так, Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» в ст.20 выделяет следующие территории, на которых осуществляется особое государственное регулирование архитектурной, градостроительной и строительной деятельности:

(Окончание на 12 стр.)

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

МЕЖБЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ШВЕЦИИ

Проблемы межбюджетного регулирования в Швеции за последние годы приобретают большое значение в системе государственного и муниципального управления. Густонаселённый юг и относительно пустующий север страны и созвучное (соответствующее) этому крайне неравномерное распределение производственного, образовательного и интеллектуального потенциала заставляют искать новые механизмы и инструменты финансового выравнивания. Сегодня значительная часть финансовых ресурсов государства направляется на север для создания нормальных условий для функционирования социально-культурной сферы и обеспечения социальной справедливости в предоставлении общественных услуг. В связи с этим совершенствование межбюджетного регулирования, обеспечивающего справедливое финансовое выравнивание, является чрезвычайно актуальным для центрального и местных правительств страны. Как, какими механизмами и методами осуществляется выравнивание, что полезного можно вынести из опыта Швеции в этой области, и рассматривается в данной статье.

Общая характеристика бюджетной системы

Швеция является унитарным государством, бюджетная система представлена центральным бюджетом и двумя уровнями местных бюджетов. Первый уровень местных бюджетов: бюджеты ландстингов (18) и регионов (2)¹. Второй уровень составляют бюджеты коммун (290). Ландстинги и регионы не обладают иерархическими полномочиями над коммунами.

Распределение налоговых доходов

В Швеции нет регулирующих налогов. Конституция² устанавливает право местных властей самим собирать налоги и определять налоговые ставки. На местном уровне взимается только налог с доходов физических лиц (подходный налог). Ландстинги и коммуны устанавливают отдельно свои ставки подоходного налога. Средний суммарный уровень ставок в 2006 г. составлял около 31,8% (максимальный - 33,23%, минимальный - 30,37%). Соотношение налоговых доходов между центральным бюджетом, бюджетами ландстингов и бюджетами коммун составляет приблизительно 67% : 11% : 22%.

Разграничение расходных обязательств

Основная расходная статья ландстингов - здравоохранение (почти 90% всех расходов). Основные расходы коммун - среднее образование, детские сады, социальные услуги (помощь инвалидам и престарелым), строительство коммунального жилья. В соответствии с переданными государственными полномочиями ландстинги и коммуны на своей территории финансируют содержание дорог, транспорт, связь, водопровод, обеспечение электроэнергией и т.п. До-

ля расходов ландстингов и коммун в общем объеме государственных расходов составляет менее 35%.

Система трансфертов

Межбюджетное регулирование в Швеции осуществляется по трем основным направлениям.

1. Целевые трансферты, предоставляющиеся для ландстингов и коммун за счет средств центрального правительства.

2. Нецелевые трансферты, предоставляющиеся ландстингам и коммунаам за счет средств центрального правительства.

3. Система выравнивания ландстингов и коммун за счет их собственных средств (отрицательных трансфертов).

Общий объем финансовой помощи центрального правительства (целевых и нецелевых трансфертов) в доходах бюджетов коммун составляет около 16%, бюджетов ландстингов - 10%.

1. Предоставление целевых трансфертов ландстингам и коммунаам за счет средств центрального правительства.

До 1992 г. целевые гранты составляли основную часть финансовой помощи центрального правительства и выделялись на финансирование расходов на среднее образование и социальную помощь детям и престарелым. После проведения реформы в 1992 г. большинство целевых грантов было отменено. В настоящее время целевые гранты выделяются, в основном, на компенсацию местным бюджетам расходов на социальную поддержку беженцев и безработных. Целевые гранты составляют около 15%

¹ В период 1997-1998 гг. в Швеции из ранее существовавших 20 ландстингов выделено 2 региона: «Скуне» и «Вестра Ёталанд», в которых проводится экспериментальная проверка назначения новых дополнительных расходных полномочий.

² Конституцию страны составляют 4 конституционных закона: «О государственном управлении», «О свободе слова», «О свободе печати», «О престолонаследии».

от всей финансовой помощи центрального правительства, а их доля в бюджетах коммун и ландстингов составляет соответственно 4% и 3%.

2. Предоставление нецелевых трансфертов ландстингам и коммуна за счет средств центрального правительства.

Нецелевые трансферты составляют более 80% от всей финансовой помощи центрального правительства. Нецелевые трансферты центрального правительства распределяются на равной подушевой основе между всеми местными бюджетами отдельно для ландстингов и коммун. Коммуны получают приблизительно две трети от всех распределяемых средств. Основной целью предоставления нецелевых трансфертов центрального правительства является соблюдение одного из финансовых принципов, суть которого сводится к тому, что трансферты предоставляются для компенсации последствий решений центрального правительства, влияющих на объем расходов и доходов местных бюджетов.

3. Система выравнивания ландстингов и коммун за счет их собственных средств (отрицательных трансфертов).

Швеция ввела новую систему выравнивания ландстингов и коммун в 1996 году на основе принятия Государственного Закона. Основной целью выравнивания в Швеции является снижение социального неравенства населения. Система выравнивания построена на принципе «самофинансирования», то есть с использованием отрицательного трансферта и без дополнительно передаваемых средств из центрального бюджета. Процесс выравнивания состоит из двух этапов. Отдельно выравниваются доходные возможности и расходные потребности местных бюджетов. Выравнивание производится от-

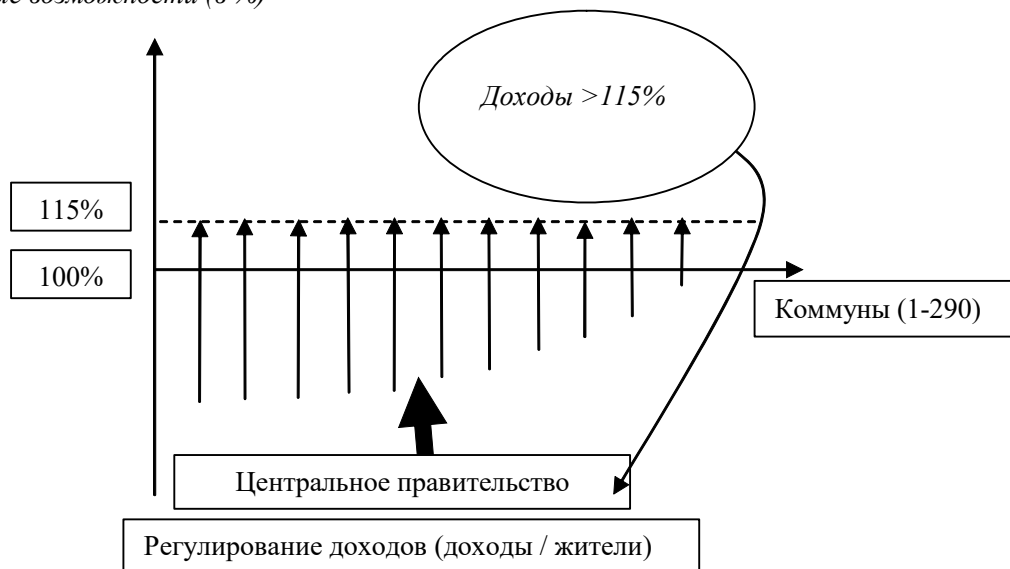
дельно для ландстингов и коммун. Соотношение средств, перераспределяемых на первом и втором этапах выравнивания, составляет приблизительно 2:1 для коммун и 3:1 для ландстингов.

Выравнивание доходных возможностей

Основным показателем для выравнивания является средний подушевой налогооблагаемый доход по подоходному налогу с физических лиц. С 2005 г. используется порядок доходного выравнивания, при котором коммуны, имеющие подушевой налогооблагаемый доход до выравнивания свыше 115% от среднего (отрицательный трансферт), должны перечислять его в пользу коммун, имеющих аналогичный доход до выравнивания ниже 115% от среднего. Аналогичная процедура доходного выравнивания используется для ландстингов, где граница подушевого налогооблагаемого дохода составляет 110% от среднего. Таким образом, коммуны и ландстинги с подушевым налоговым потенциалом ниже соответственно 115% и 110% от среднего получают трансферт. Коммуны и ландстинги с подушевым налоговым потенциалом выше соответственно 115% и 110% от среднего уплачивают отрицательный трансферт. Ландстинги и коммуны с налоговым потенциалом ниже среднего получают компенсацию в размере 95 процентов от разницы со средним, и наоборот, у ландстингов и коммун с налоговым потенциалом выше среднего изымается 95% такого превышения. В результате выравнивания доходных возможностей местных органов власти разброс между налоговым потенциалом местных бюджетов составляет от 98 до 102% от среднего налогового потенциала. Это может иллюстрироваться рисунком 1.

Рисунок 1. Примерная схема доходного выравнивания в Швеции*

налоговые возможности (в %)



* Собственная разработка автора.

В 2006 г. методом отрицательного трансферта изымались сверхдоходы (свыше 115%) у 20 коммун в пользу остальных 270 коммун.

Выравнивание расходных потребностей

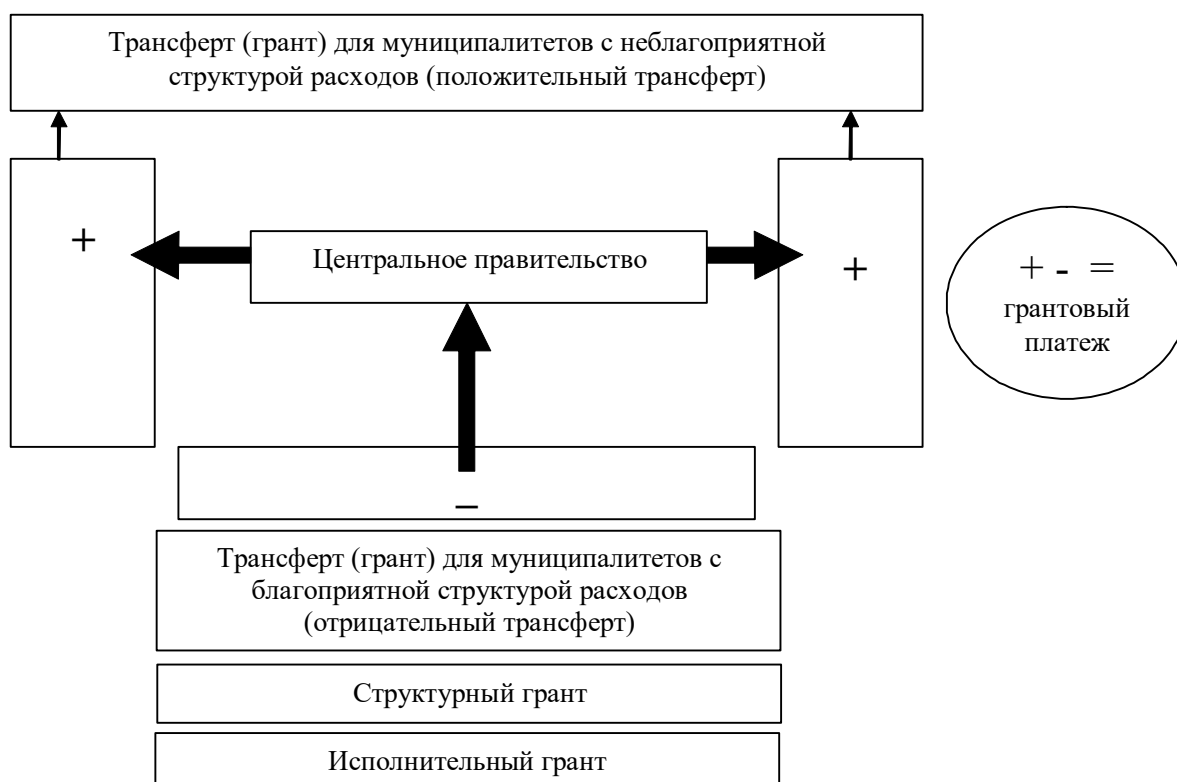
Выравнивание расходных потребностей основывается на выравнивании структурных и других «неподконтрольных» местным органам власти факторов:

- половозрастной структуры населения;
- плотности населения;
- при резком снижении численности населения и т.п.

Для выравнивания оцениваются подушевые расходные потребности каждого муниципального об-

разования отдельно по девяти видам расходов с использованием различных структурных факторов. Ландстинги и коммуны с расходными потребностями выше средних расходных потребностей получают трансферт от центрального правительства, равный разнице со средними, умноженной на количество жителей, и наоборот, ландстинги и коммуны с расходными потребностями ниже средних уплачивают отрицательный трансферт, равный разнице со средними, умноженной на количество жителей. Это наглядно иллюстрируется рисунком 2. В результате этих процедур происходит полное выравнивание расходных потребностей муниципалитетов в Швеции.

Рисунок 2. Примерная схема расходного выравнивания в Швеции*



* Собственная разработка автора.

В дополнение к расходным выравнивающим трансфертам центральное правительство окончательно регулирует процесс финансового выравнивания за счет структурного и исполнительного грантов. Эти гранты обычно направляются в малонаселенные и сельские коммуны и ландстинги, и их размер

ограничивается 2-4% от всех ассигнований, используемых для целей финансового выравнивания. Примерная структура выравнивающих трансфертов (грантов), планируемая для коммун и ландстингов в Швеции на 2007 год, характеризуется в таблице 1.

Уроки, которые можно извлечь из опыта межбюджетного регулирования в Швеции

Основная задача межбюджетного регулирования в Швеции заключается в выборе эффективной модели равенства в расходовании средств местных правительств на публичные цели в конкретных экономических и политических условиях. Для этого в стране четко распределены расходные функции меж-

ду уровнями власти, закреплены соответствующие им источники финансирования, сформирована система трансфертов (грантов) для финансовой помощи беднейшим регионам.

Критерием эффективности доходно-расходной модели финансового выравнивания, в конечном

Таблица 1. Проект финансового выравнивания в Швеции на 2007 г. (в млрд. шведских крон)*

Виды трансфертов (грантов)	Коммуны	Ландстинги и регионы	Общая сумма
Доходный выравнивающий трансферт	48,1	15,8	63,9
Доходный выравнивающий платёж	-3,3	-2	-5,3
Расходный выравнивающий трансферт	4,9	1,2	6,1
Расходный выравнивающий платёж	-4,9	-1,2	-6,1
Структурный грант	1,5	0,2	1,7
Исполнительный грант	0,5	0,2	0,7
Итого:	46,8	14,2	61
Регулирующий платеж	8,3	0,9	9,2
Всего:	55,1	15,6	70,7

* Собственная разработка автора на основе материалов Шведской Ассоциации местных правительств и регионов (SALAR).

счете, может выступать только качество и уровень предоставления бюджетных услуг населению. Опыт шведской модели выравнивания показал, что эффективность системы финансовых выравниваний определяется не столько степенью централизации или децентрализации бюджетной системы, наличием или отсутствием регулирующих налогов, нормативами распределения налогов между центральным и местными правительствами, объемом и способами предоставления трансфертов, сколько четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов, строго соответствующей особенностям данного государства.

В Швеции регулирующую функцию несут именно трансферты, распределяемые на основе формализованного механизма (основывающегося прежде всего на доходах бюджета на душу населения). В то же время практика налогов, вводимых центром и распределяемых на долевой основе (аналог регулирующих налогов), отсутствует. Эффективность системы межбюджетных отношений в Швеции обеспечивается в результате создания адекватности доходных источников расходным потребностям всех уровней бюджетов. Вместе с тем система финансового выравнивания обеспе-

чивает не только выравнивание бюджетной обеспеченности, но и выполняет функцию сбалансированности бюджетов. Сумма собственных доходов бюджета и переданных трансфертов позволяет полностью сбалансировать бюджеты. Поэтому в понятие финансового выравнивания в этой стране вкладывается не только выравнивание, но и сбалансированность бюджетов.

Вместе с тем, используя шведский опыт выравнивания, следует учитывать и его слабые стороны. Это, прежде всего, присутствие элементов игры в «Робин Гуда», что лишает богатые регионы заинтересованности в росте собственных бюджетных доходов, а также делает невозможным создание стабильности выравнивания в перспективе. Последнее мешает спрогнозировать получение трансфертов от центрального правительства на перспективу как минимум трех-пяти лет.

Сравнение шведской модели финансового выравнивания с другими моделями показывает, что используемые в настоящее время в постсоциалистических странах механизмы бюджетного выравнивания имеют много общего с используемыми в Швеции и могут быть полезны для построения системы межбюджетных отношений и в Беларуси.

Литература:

1. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы. Серен Хэггрут [и др.]. Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996. – 116 с.
2. Финансове вирівнювання у Швеції. Пер. з англ. Упоряд. В.І.Кравченко. К.: НДФІ, 1998. – 52 с.
3. Хэггрут С., Кронваль К., Рибердаль К., Рюдебен К. Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы. Шведский Институт, 1996. – 80 с.

(Окончание. Начало на стр.2)

- 1) зоны ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и экологического бедствия;
- 2) территории, где имеются недвижимые материальные историко-культурные ценности, особо охраняемые природные территории и зоны их охраны;
- 3) курортные зоны и рекреационные зоны;
- 4) земли для нужд обороны;
- 5) свободные экономические зоны;
- 6) территории перспективного развития городов;
- 7) территории перспективного развития транспортной, инженерной, пограничной, таможенной инфраструктуры, имеющей республиканское и межгосударственное значение;
- 8) иные территории, в соответствии с законодательством признанные относящимися к территориям, на которых осуществляется особое государственное регулирование архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

По аналогии особый режим государственного управления на данных территориях может устанавливаться и в других сферах деятельности. Эти территории находятся в подчинении специально создаваемых органов государственного управления, не входящих в структуру исполкомов. Возникает проблема разграничения функций таких специальных органов госуправления и местных Советов депутатов, а также проблема их соподчинения и подотчетности.

К примеру, Указом Президента Республики Беларусь от 9 июня 2005 г. №262 «О некоторых вопросах деятельности свободных экономических зон на территории Республики Беларусь» установлено, что органом управления СЭЗ является администрация СЭЗ, создаваемая Правительством Республики Беларусь. В своей деятельности администрация СЭЗ подотчетна Правительству Республики Беларусь, а по вопросам выполнения программ социально-экономического развития области (г.Минска) подчиняется соответствующему облисполкому (Минскому горисполкому). Таким образом, местные Советы депутатов не получают право контроля за деятельностью органа управления СЭЗ.

Наличие подобных пробелов и противоречий приводит в большинстве случаев к ограничению компетенции местных Советов депутатов в области осуществления ими контрольных полномочий, предусмотренных в законодательстве, а следовательно, и к невозможности эффективного выполнения поставленных перед ними задач.

7. Подводя итоги, можно отметить, что сегодня в реализации местными Советами контрольных полномочий существуют следующие проблемы:

1. Пересечение компетенции местных Советов и исполнительных и распорядительных органов по многим вопросам местного значения, что приводит к утверждению отдельных программ развития АТЕ исполнительными и распорядительными органами, тем самым нарушается ст.121 Конституции.

2. В актах законодательства в большинстве случаев не регламентированы виды и методы осуществления контрольных полномочий местными Советами депутатов (к примеру, контроль за исполнением законов Республики Беларусь, актов Президента Республики Беларусь, других актов вышестоящих государственных органов всеми предприятиями, организациями, учреждениями и объединениями, расположенными на подведомственной Совету территории, контроль за деятельностью исполкомов).

3. Наличие пробелов в актах законодательства (в Законе о местном управлении и самоуправлении и в отраслевом законодательстве), касающихся взаимодействия местных представительных органов с территориальными структурами республиканских органов госуправления, не входящих в структуру исполкомов.

4. Необходима разработка проекта кодекса «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и совершенствование отраслевого законодательства (градостроительного, жилищного, налогового, земельного, экологического, избирательного и т.д.) для устранения как вышеназванных, так и других правовых пробелов и коллизий по вопросам местного самоуправления или, точнее, по вопросам муниципального права.

Вестник самоуправления, 2007, №3 (18). 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; http://sapieha.vo.uz

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.

