

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

1. Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления

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

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

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

К важнейшим параметрам экономической деятельности на уровне местного самоуправления относятся:

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

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

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

Ст. 40 указанного Закона определяет понятие финансовых ресурсов: «Финансовые ресурсы органов местного управления и самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств

Советов и их органов, исполнительных комитетов и местных администраций, а также средств органов территориального общественного самоуправления. При недостаточности собственных средств предусматриваются дотации и субсидии из вышестоящего бюджета. В местные бюджеты могут также выделяться в установленном порядке из вышестоящего бюджета субвенции на выполнение целевых программ и мероприятий. Выделение средств в местные бюджеты производится исходя из потребностей совершенствования хозяйственной структуры, регионального развития и региональной политики в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь».

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

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

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

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

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

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

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

Критерии классификации и виды АТЕ определяются Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь».

Органы территориального общественного самоуправления (ОТОС) в белорусском законодательстве впервые были закреплены с принятием 20 февраля 1991 г. Закона БССР «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в Белорусской ССР». До принятия вышеназванного Закона речь вообще не шла о самоуправлении, а только о Советах народных депутатов и их исполкомах как местных органах государственной власти. В качестве организационно-правовой формы участия населения в решении некоторых вопросов местного значения использовалась так называемая общественная самодеятельность трудящихся, но только по инициативе и с разрешения исполкомов, а не Советов депутатов.

Действующий Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» в ст. 29 закрепил понятие, правовой статус, порядок создания и взаимодействия с Советами ОТОС. Так, ч. 1 ст. 29 гласит, что территориальное общественное самоуправление – это самоорганизация

граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории АТЕ для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единоличные либо в формах советов, комитетов и других формах).

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

- 1) Конституция Республики Беларусь;
- 2) законы «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (в редакции Закона от 10 января 2000 года), «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» (в ред. Закона от 24 июля 2002 года), «О бюджетной классификации» (от 5 мая 1998 года), «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» (от 5 мая 1998 года);
- 3) кодексы: Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Кодекс о земле, Лесной кодекс, Кодекс о недрах, Водный кодекс;
- 4) постановления Совета Министров и ведомственные нормативные правовые акты, такие как Инструкция «Об утверждении Правил составления и исполнения республиканских и местных бюджетов, поступления средств в государственные внебюджетные и бюджетные целевые фонды и их использования» (утв. Приказом Минфина от 30 декабря 1998 года, № 316) и некоторые другие;
- 5) решения местных исполкомов и решения местных Советов депутатов (утверждение бюджета, программ социального и экономического развития АТЕ, управление объектами коммунальной собственности, о введении местных налогов и др.).

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

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

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

Согласно ст. 133–135 раздела VII Конституции «Финансово-кредитная система Республики Беларусь», «бюджетная система Республики Беларусь включает республиканский и местные бюджеты.

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

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

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

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

Отчеты об исполнении местных бюджетов подаются на рассмотрение соответствующих Советов депутатов в определенный законодательством срок.

Отчеты об исполнении республиканского и местных бюджетов публикуются».

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

Экономическую основу местного управления и самоуправления составляют природные ресурсы, коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного управления и самоуправления (ст. 33 Закона). Права Советов и исполкомов распоряжаться природными ресурсами закреплены в Кодексе о земле, Лесном кодексе, Кодексе о недрах, Водном кодексе и иных актах законодательства. Ст. 35 содержит понятие местного хозяйства, которое шире чем коммунальная собственность:

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

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

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

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

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

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

В декабре 1990 г. был принят Закон «О собственности в БССР». Государственная собственность была разделена на два вида республиканскую и коммунальную. Закон определил, что коммунальная собственность принадлежит соответствующему административно-территориальному образованию. Распоряжение ею осуществляется уже не от имени государства (всего народа), а от имени населения той или иной административно-территориальной единицы самостоятельно в рамках закона. Таким образом, было декларировано, что местное население (территориальное сообщество) выступает как субъект права коммунальной собственности. Несомненно, это был шаг вперед по пути деэтизации, социализации собственности, в признании автономии местных интересов и их определяющей роли в управлении коммунальной собственностью. Тем не менее, она все же признавалась в рамках прежней экономико-правовой парадигмы формой государственной собственности подобно тому, как местное самоуправление вводилось как институция государственной власти.

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

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

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

В коммунальной собственности могут находиться имущество государственных органов соот-

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

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

Исполнительные комитеты и местные администрации в порядке, установленном соответствующим Советом, вправе передавать объекты коммунальной собственности во временное или постоянное владение и пользование, сдавать их в аренду, продавать предприятиям, организациям, учреждениям и объединениям, отдельным гражданам и их объединениям, за исключением ограничений, устанавливаемых законодательством Республики Беларусь.

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

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

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

Принятый 7 декабря 1998 г. новый Гражданский кодекс в ч. 2 ст. 213 установил, что субъектами права государственной собственности являются Республика Беларусь и АТЕ, в ст. 215 закрепил деление госсобственности на два вида: республиканскую и коммунальную (собственность АТЕ).

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

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

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

Таким образом, Конституция регулирует вопрос об объектах, находящихся в исключительно государственной, т.е. республиканской и коммунальной собственности в целом и не могущих перейти

ти в частную собственность. В принятом 5 мая 1998 г. Законе «Об объектах, находящихся только в собственности государства» к таковым отнесены: природные ресурсы, в том числе земли сельскохозяйственного назначения и другие категории земель, не подлежащие передаче в частную собственность, недра, воды, леса и др.

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

Местный бюджет имеет очень большое значение и выполняет следующие функции:

- 1) местный бюджет обеспечивает экономическую (финансовую) самостоятельность субъектов самоуправления;
- 2) бюджет является хозяйственным планом, которого должны придерживаться органы местного управления и самоуправления;
- 3) бюджет дает возможность получить представление о финансовом положении отдельных субъектов самоуправления. Сравнения доходов и расходов за несколько лет помогают сделать вывод о развитии муниципальных финансов, высвечиваются причины изменений;
- 4) контрольная функция.

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

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

Нормативы бюджетной обеспеченности на одного жителя устанавливаются законодательством Республики Беларусь.

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

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

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

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

Концепция рассматривает коммунальную собственность как разновидность коллективной (общественной), субъект владения, пользования и распоряжения которой местное сообщество. Тем самым преодолевается подход к ее трактовке как к многоуровневой или децентрализованной государственной, в соответствии с которыми собственность административно-территориальных единиц определяется как разновидность государственной. В то же время необходимо признание принципа равноправия государственной и коммунальной формы собственности. В частности, государство, пользуясь объектами коммунальной собственности, должно платить наравне с другими пользователями. Изменения ее правового статуса должны быть внесены в соответствующие акты законодательства в Гражданский кодекс и др.

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

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

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

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

На последнем этапе реформы целесообразно предусмотреть возможность формирования отношений коммунальной собственности на землю как экономической основы относительной территориальной автономии местных сообществ. До момента признания института коммунальной собственности на землю управление земельными ресурсами со стороны местных органов управления и самоуправления осуществляется в соответствии с существующим законодательством Республики Беларусь.

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

- повысить степень бюджетного самообеспечения территориальных образований, позволяющую реализовать функции территориального управления, закрепленные за соответствующим уровнем в полном объеме, и обеспечить оказание социальных и производственных услуг населению по меньшей мере в соответствии с национальными социальными стандартами;
- построить новые бюджетные и межбюджетные отношения, способные стимулировать органы местного самоуправления в эффективном использовании имеющихся ресурсов и «зарабатывании» собственных средств, пополняющих местные бюджеты.

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

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

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

- финансовое развитие объектов коммунальной формы собственности и поддержка предпринимательских структур, работающих на рынке социальных услуг населению;
- участие в создании финансово-кредитных организаций (местных банков, страховых, инвестиционных предприятий);
- формирование и размещение местного заказа путем проведения открытых или закрытых торгов (конкурсов).

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

Сведения об авторе:

Куневич Георгий Георгиевич – старший преподаватель кафедры конституционного права Белорусского государственного университета