

В. К. Сидорчук

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Среди проблем совершенствования политических институтов стран бывшего Советского Союза в качестве одной из важнейших выступает создание либо возрождение системы местного самоуправления. Активизация поисков оптимальной модели местного самоуправления вызывается прежде всего общей децентрализацией государственного управления, поскольку в условиях осуществления реформ, уменьшения доли государственной собственности центральное правительство не в силах обеспечивать тотальное управление всеми сферами социальной жизни и поэтому вынуждено передавать шаг за шагом реализацию основного объема функций, связанных с жизнеобеспечением населения и территорий, на местный и региональный уровни.

Понятие финансовых основ местной власти. Реальное местное самоуправление является разновидностью публичной власти и его эффективность обеспечивается прежде всего финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципального образования. Поэтому цель предлагаемой статьи – дать общее представление о юридической стороне осуществления бюджетного и финансового управления в административно-территориальной единице, а также некоторые практические советы для успешного решения вопросов бюджетной и финансовой деятельности.

Признание и гарантированность в Конституции местного самоуправления возлагает на государство обязательства по созданию необходимых финансовых условий для становления и развития его институтов. В этой связи Европейская хартия местного самоуправления устанавливает: а) органы местного самоуправления вправе в рамках национальной экономической политики обладать достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций; б) финансовые средства местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным законодательством полномочиям; в) по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных налогов и сборов, ставки которых в рамках законодательства местное самоуправление устанавливает самостоятельно; г) финансовые источники местного самоуправления должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы адекватно реаги-

ровать на изменение расходов при осуществлении компетенции местных органов; д) более слабые в финансовом плане муниципальные образования должны быть защищены, для чего вводятся процедуры финансового выравнивания или эквивалентные меры, предназначенные для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. В то же время процедуры выравнивания не должны ограничивать их автономность в пределах полномочий (ст. 9)¹.

Эти принципы Европейской хартии определяют финансово-налоговую политику демократических правовых государств по отношению к местным органам власти, которая находит ясное недвусмысленное отражение в законодательстве. В государственно- и финансово-правовой литературе формируется понятие «финансовой конституции», которое охватывает все конституционные положения, касающиеся порядка финансовой деятельности и протекания процедур, связанных с бюджетным делом и налоговыми отношениями. Финансовая конституция образует правовые рамки для всей финансовой деятельности. Следует различать финансовую конституцию в институциональном и функциональном понимании. В институциональном смысле – это совокупность содержащихся в конституционных законах основополагающих устанавливающих и организационных норм; в функциональном – это осуществление субъектом финансовой власти своих полномочий в конкретных процедурах. О конституции мы ведем речь не в том смысле, что это блок правовых норм, для принятия которых, их изменения или отмены требуются квалифицированные предпосылки в законодательном процессе. Здесь понимается, скорее, совокупность норм, которые, по мнению законодателя, необходимы для достижения местной властью декларируемого в конституции состояния, где управление ведется на демократических правовых принципах и это состояние надежно поддерживается².

Важной задачей конституции является поддержание финансовой связи между всем государством и муниципальным образованием, а также устранение диспропорций между масштабами предметов ведения и предоставляемыми средствами.

Планирование местных финансов. Тема финансового планирования в Беларуси еще не получила должного анализа. Вместе с тем накопление подлежащих решению в перспективе задач требует постоянных расчетов их финансового покрытия. Социально-экономическое планирование должно всегда сопровождаться финансовыми расчетами. Сегодня, в отличие от прежнего директивного планирования, пра-

вильнее было бы вести речь о переходе к строго научному планированию, концепция которого не может ограничиваться твердыми пресекательными сроками, а его данные не рассматриваются в качестве обязательных. Главная роль плана состоит в том, чтобы в документ о бюджете попали выверенные цифры. Плановые показатели как раз в период подготовки проекта бюджета окончательно приводятся в соответствие с назревшими потребностями и приобретают обязательный характер. До этого они представляют собой прогнозы ожидания поступлений и расходов денежных средств.

Для отражения в бюджете текущих запросов достаточно среднесрочное планирование. Однако для конструирования всего финансового хозяйства требуется выработка долговременных целей и определение фискальной политики, адекватной общеэкономическим возможностям. В ходе планирования чрезвычайно важно определить те потребности бюджета, от которых зависит выполнение всех остальных задач. Это обеспечит во многом саму реальность финансового плана, разрабатывая который необходимо исходить не из пожеланий, а из взвешенной оценки действительного положения дел. От этого зависит, какие ориентиры предоставляет план для принятия решений местными органами власти. При наличии реального плана уменьшается риск возникновения конъюнктурных затруднений.

Наибольшее функциональное переплетение бюджет имеет с первым годом финансового плана, который выступает как база разработки бюджета. Эффективность финансового планирования определяется тем, насколько его показатели включаются в текущий бюджет, если они оставались бы без учета, то не было бы нужды в финансовом планировании. Более того, при таком положении бюджеты местного самоуправления выпали бы вообще из общегосударственных социально-экономических процессов. В этой связи необходимо в самых начальных абзацах документа о бюджете показать, насколько бюджет отстает от показателей финансового плана и по каким причинам. В итоге можно вести речь о следующей структурирующей местное сообщество хозяйственной взаимозависимости: инвестиционная программа – финансовый план-бюджет.

Местный бюджет и другие местные финансы. Финансовые средства местного самоуправления включают: а) средства местного бюджета; б) внебюджетные средства; в) финансовые средства предприятий, находящихся в коммунальной собственности; г) средства, мобилизуемые на финансовом рынке (кредиты, займы и т. п.). Формирование и использование финансовых ресурсов органами самоуправ-

ления осуществляется самостоятельно, основой чего являются их бюджетные права.

С правовой точки зрения бюджет представляет собой разрабатываемую в соответствии с законодательством программу местных органов в сфере социально-экономического развития, от которой они могут отступать лишь при наличии чрезвычайных обстоятельств и с соблюдением установленной процедуры. По своему юридическому значению после утверждения бюджет приобретает силу местного закона, и все уполномоченные органы обязаны действовать в его рамках. Задачи бюджета состоят в том, чтобы ориентировать местные власти на экономное хозяйствование в пределах предоставленных средств и для достижения поставленных целей; обеспечить контроль за расходованием денег со стороны представительного органа и населения; дать исполнительному органу полномочия на ведение в течение года финансового хозяйства.

Бюджет образует правовую основу финансового хозяйства местного самоуправления. В этой связи он должен содержать весь комплекс данных о необходимых в течение бюджетного года доходах, расходах и полномочиях по их исполнению. Особо детально необходимо отражать расходы по решению управленческих задач. Во избежание злоупотреблений в этой части можно закрепить правило, согласно которому местный орган власти не может решать вопрос о своем финансировании. Это значит, что вновь принятые решения о зарплатах и других доходах должны действовать для должностных лиц нового состава (для будущего Совета, исполкома и т. д.).

Для эффективного регулирования финансового хозяйства требуется тщательный учет принципов разработки и осуществления бюджета, которые могут обеспечить стабильность финансового положения административно-финансовой единицы.

Организационный принцип состоит в том, что местный Совет обсуждает и принимает бюджет (отсюда председателю Совета должна принадлежать координирующая роль в разработке проекта бюджета), а исполнительный комитет ведет финансовое хозяйство на основе бюджета.

Принцип полноты бюджета означает, что бюджет должен включать все доходы и расходы, предполагаемые в финансовом году. Без учета всех данных невозможно никакое планирование. Бюджетный план, не учитывающий данное требование, охватывающий лишь частично финансовые показатели, не может выполнить свои функции по координации (выравниванию, безопасности) финансовых отношений.

Если некоторые расходы не будут включены в бюджет, то возникшие в течение финансового года потребности не будут покрыты. С другой стороны, возникает вопрос, насколько возможно полное отражение всех доходов бюджета, чтобы точно рассчитать наличные финансовые возможности. Следует подчеркнуть, что брутто-план отражает все доходы и расходы по отдельности. Это означает, что доходы не планируются с учетом расходов, а за основу определения расходов не берутся намечаемые доходы. Эти параметры включаются в бюджет в полном объеме с учетом возможностей и потребностей независимо друг от друга.

Принцип единства бюджета требует, чтобы все доходы и расходы предусматривались в единственном документе. Из этого следует, что наряду с утверждаемым местным Советом депутатов бюджетом не может ни при каких условиях существовать еще какой-либо аналогичный документ. Единство необходимо и с точки зрения обеспечения обозримости и контроля за использованием бюджетных средств. В ином случае разбросанные по различным фондам средства окажутся вне внимания со стороны депутатов со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями в виде коррупции, хищений и других тяжких преступлений. После утверждения бюджета средства в установленном порядке могут перечисляться на расчетные счета бюджетных организаций в соответствии с их сметами.

Из принципа единства вытекают также требования ясности (прозрачности) бюджета, что является предпосылкой точного исполнения и эффективного контроля. Прозрачность бюджета достигается тем, что наглядно отражается в документе, на каких основаниях и из каких источников будут поступать конкретные средства, а с другой стороны, располагаются цели финансирования и предусматриваемые суммы расходов. Ясность бюджета обеспечивается через его обширное распространение и разъяснение. При этом может обращаться внимание на такие достоинства как сокращение управленческих расходов, создание новых рабочих мест, строительство объектов социальной сферы и т. д. Для большей наглядности бюджет структурируется по разделам, главам и т. п.

Из сущности планирования вытекает такая его существенная черта как достижение сбалансированности между требуемыми для выполнения задач самоуправления и имеющимися средствами. Бюджет есть важнейший инструмент упорядочения местных финансов (нет нужды доказывать пагубность превышения расходов над доходами). Местный Совет обязан всеми силами обеспечивать фундаментальное тре-

бование о согласованности потребности в средствах имеющимся возможностям. Рациональное ведение финансового хозяйства основывается в первую очередь на максимально возможном ограничении расходов, что, как показывает практика, только и может обеспечить надлежащее выполнение задач местного самоуправления. Естественно, речь не может идти о манипуляции цифрами с целью занижения расходов и повышения доходов. Сбалансированным может быть только точный бюджет, в котором с учетом детальной оценки находят отражение реально значимые публичные проблемы.

Из самого значения термина «план» вытекает его направленность в будущее. Поэтому план есть свод всех ожидаемых в учетном году поступлений и намеченных расходов. Юридическое значение момента предварительности состоит в том, что местные органы должны заранее позаботиться об осуществлении нормотворческих процедур по принятию всего бюджета.

Действующее законодательство устанавливает принцип ежегодного составления бюджета, из чего вытекают прямые обязанности для местных органов власти по проведению соответствующей работы. В наше время это оптимально обозримый период, в рамках которого возможно взвешенное финансовое решение. В более стабильной экономической ситуации возможно принятие бюджета на более длительный срок. Сегодня же многолетние проекты подлежат последовательному учету в новых бюджетах в изменяющихся объектах финансирования. Годичный принцип как раз и подстраховывает от принятия необоснованных решений на необозримый период и обеспечивает тщательное взвешивание и перепроверку каждого этапа реализации многолетнего проекта. В современных условиях невозможно долгосрочное бюджетное планирование, в том числе и из-за высокой инфляции, которая исключает придание нормативной силы объективно не поддающимся оценке показателям.

Принцип экономного расходования финансовых средств всегда находил должное отражение в законодательстве и имеет при ведении местных дел центральное значение. Экономность есть неперемное условие любого хозяйствования, и она имеет место в том случае, когда максимальный экономический эффект достигается при расходовании минимального количества денег.

Экономность закладывается в бюджет на стадии его разработки и приобретает нормативное значение после утверждения местным Советом. Задача исполнительного комитета заключается в том, чтобы при осуществлении конкретных проектов не тратить все запланиро-

ванные средства, а каждый раз проверять, в каких объемах они могут быть израсходованы с учетом экономного ведения местных дел. Если по ходу работы выяснится, что некоторые расходы могут быть уменьшены или вообще устранены, то соответствующие действия должны быть непременно осуществлены.

Фазы бюджетного процесса. В отличие от периода действия бюджета, который составляет один год, реальный срок жизни бюджета гораздо более длительный. В течение календарного года бюджет только исполняется. В целом бюджетный период может быть разделен на ряд этапов, и существенно превышает по длительности бюджетный год, составляя в сумме порядка двух лет.

Подготовка бюджета путем разработки его проекта должна начинаться задолго до начала учетного года и продолжается в течение пяти-девяти месяцев, т. е. она протекает одновременно с исполнением предыдущего бюджета. Согласно требованиям законодательства бюджет подлежит утверждению до начала финансового года, поэтому заранее проводится его обсуждение и рассмотрение в местном представительном органе. Составление отчета и его утверждение могут быть осуществлены только после исполнения бюджета, вследствие чего охватывают отрезок последующего бюджетного года. В соответствии с принципами разделения властей на различных фазах бюджетного процесса доминирующая роль принадлежит то исполнительной, то представительной ветви власти, которые при этом взаимодействуют и совместно ведут бюджетное хозяйство.

Первую фазу бюджетного процесса образует деятельность по составлению проекта бюджета на основе инвестиционной программы и финансового плана. Технически работа над проектом осуществляется на различных участках и в ней участвуют практически все служащие местного самоуправления. В соответствии с регламентами работы все структурные подразделения исполкома и другие учреждения готовят свои предварительные проекты и представляют их в финансовое подразделение, которое выполняет основные обязанности по разработке сводного проекта бюджета.

Финансовое подразделение не может оценивать предложения отраслевых структур с точки зрения целесообразности проектов, но оно рассматривает возможности их реализации, сопоставляет суммы запрашиваемых средств с имеющимися возможностями. Финансовая служба на этом этапе выполняет координирующую функцию и обеспечивает равномерное распределение имеющихся средств по отраслям

самоуправления. Согласованные друг с другом проекты бюджетов отраслевых подразделений сводятся в единый местный бюджет.

Характерные свойства бюджета требуют, чтобы его проект был разработан не позднее 1 ноября и к этому сроку представлен председателю местного Совета, который организовал бы его надлежащую экспертизу, обсуждение как депутатами, так и населением, а также мог довести до сведения контролирующих финансовых органов.

Вторую фазу бюджетного процесса образуют действия по обсуждению подготовленного исполнительным комитетом проекта бюджета в представительном органе и его утверждение. Во всех местных Советах имеются для этого депутатские комиссии по плану и бюджету, что также подчеркивает значимость работы по финансовому планированию. Комиссии наделены совещательными полномочиями, поскольку согласно Конституции утверждение бюджета относится исключительно к компетенции местного Совета депутатов. Однако комиссия вправе сформулировать свои рекомендации, которые подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета при утверждении бюджета.

Местный Совет при утверждении бюджета не связан предложенным исполкомом проектом. Ограничения могут вытекать из положений законодательства о местном самоуправлении, а также из заключенных местными органами договоров. В этом состоит также политическое значение бюджетного процесса, где избранные населением представители принимают решение о том, какие средства передаются в распоряжение исполнительной власти и на какие цели они могут направляться.

Центральное место в бюджетном процессе отводится исполнению бюджета, ибо все иные действия либо предшествуют исполнению, либо вытекают из него. Реализация бюджета позволяет провести в жизнь политическое решение местного Совета в области экономического и социального развития. Эта задача решается в рамках организационной деятельности исполнительной власти.

Однако бюджет после утверждения приобретает статус нормативного акта, правовое содержание которого составляют основные показатели. В этой части бюджет является обязательным для исполнительных органов, они не вправе от него произвольно отступать. В процессе осуществления бюджета исполкомы могут маневрировать средствами, расходование которых не связано строгим целевым назначением (заранее предоставленные в распоряжение исполкома суммы, сэкономленные средства и т. п.). Законодательно объемы этих средств не ограничены, их конкретная величина устанавливается в бюджете с

учетом возможностей самоуправления. При этом нельзя оставлять открытыми обязательные для финансирования местные задачи. Исполнительные структуры вправе также применять в случае настоятельной необходимости без дополнительных разрешений резервные средства.

Если в течение бюджетного года возникает потребность в существенных сверхплановых расходах, а все мероприятия по экономии средств не позволяют выровнять ситуацию, то исполнительный комитет обязан подготовить проект решения о дополнении бюджета и представить его на рассмотрение местного Совета депутатов. Исполнение бюджета сопровождается ведением бухгалтерского учета и кассовыми операциями.

После завершения бюджетного года исполнительным органом представляется отчет о ведении финансового хозяйства и данные о полученных результатах. В то время как бюджет представляет собой ориентированную на год вперед программу действий местного сообщества, отчет содержит оценку того, что в действительности было сделано. В этом проявляется общий принцип любой деятельности, когда требуется отчет об использовании переданных средств. Исполнительный комитет на основе законодательства и решения местного Совета приобретает полномочия по ведению под свою ответственность финансового хозяйства, вследствие чего он обязан отчитаться об эффективности реализации его полномочий. Этой обязанности корреспондирует право исполнительного органа на получение отчета и проверку результатов хозяйствования. Логично полагать, что позаботиться о получении объективных данных о состоянии местных финансов должен в первую очередь председатель Совета.

Заключительный этап составляет утверждение местным Советом отчета об исполнении бюджета. Финансовый контроль есть важнейшее полномочие представительной власти. Для этого во многих странах, начиная с парламентов и до местных самоуправлений, создаются специализированные органы – счетные палаты, куда в первую очередь исполнительный орган направляет отчет. Достоинства счетных структур заключаются в том, что они располагают специально подготовленным для этого персоналом. К сожалению, в законодательстве Беларуси не отражены в требуемой мере объем и задачи проверки исполнения бюджета. Представление подробного отчета со всеми пояснениями требуется для того, чтобы установить, в какой мере соблюдался бюджет, соблюдались ли требования законодательства и решений местного Совета, экономно ли исполком расходовал наличные

средства. Отчетный доклад может также содержать предложения по улучшению работы с финансами.

Местные органы власти обязаны обеспечить отдельное ведение учета в отношении коммунальных субъектов хозяйствования. Региональные органы Министерства финансов осуществляют ведомственный контроль исполнения бюджета и состояния финансовой отчетности на местах, проверяют целесообразность и рациональность расходования средств. Результаты ведомственной проверки обобщаются в доклад, который также направляется в местный Совет. Особое внимание в итоговой информации обращается на соблюдение финансового законодательства, правил ведения кассовых и валютных операций, порядка осуществления расчетов. Специализированный контроль способствует предотвращению просчетов в работе местных органов, повышает уровень организации и хозяйственной отдачи местных финансов.

По итогам рассмотрения отчета об исполнении бюджета и с учетом докладов координирующих органов местный Совет принимает решение об утверждении отчета (в бюджетной практике многих государств в связи с неудовлетворительным выполнением бюджета зачастую представительный орган отправляет в отставку исполнительный комитет, а иногда и принимает решение о самороспуске, когда действующий состав депутатов не может выработать общей финансовой политики). Данное решение в кратчайшие сроки направляется контролирующему органу, а также обнародуется в местных средствах массовой информации. Этим фактически завершается бюджетный период. Представляется, что указанные действия не могут быть совершены позднее 31 декабря года, следующего за бюджетным, но оптимальным сроком следует считать апрель-май. Решение по отчету принимается в открытом заседании. Опубликованию отчета должно предшествовать подробное информирование граждан обо всей бюджетной работе, начиная с обсуждения финансовых планов и заканчивая обнародованием всех значимых действий в этой сфере. Как и в любом деле, здесь нужна последовательность, которая позволяет пробудить у граждан интерес к проблемам местной жизни. Трудно представить, что гражданин сможет дать объективную оценку отчету об исполнении местного бюджета, если он не был знаком с его целями и основными параметрами. Вместе с тем заинтересованное участие населения в местных финансовых отношениях является важнейшим стимулом к формированию дееспособного территориального сообщества и упрочению самоуправления.

Внесение дополнений в бюджет. Документ о бюджете является основой для регулирования всех доходов и расходов в течение календарного года. Поэтому уполномоченные местные органы обязаны реализовать основной объем своих полномочий в соответствии с бюджетом. Однако зачастую возникают обстоятельства, которые расстраивают предусмотренные в бюджете финансово-экономические пропорции и в целях выполнения обуславливают необходимость внесения в него изменений и дополнений. Эти действия направлены либо на восстановление паритета доходов и расходов, либо дополняют первоначальный бюджет (сегодня в ходу такое понятие как «секвестр» бюджета).

Понятие «дополнение» означает, что соответствующая работа базируется на принятом ранее основном документе о бюджете. Дополнение не может иметь самостоятельного значения, поскольку оригинальный бюджет сохраняет свое нормативное значение до конца финансового года. Дополнение может изменить какой-либо раздел основного документа, но системно рассматривается как его органическая часть. Ситуация не меняется и в том случае, если в течение года будет принято ряд дополнений. Этим обеспечивается принцип единства бюджета. Если возникает необходимость осуществить радикальные изменения, речь может идти о принятии новой редакции бюджета, вместо прежней, которая будет действовать только до окончания года, не имея обратной силы. Об обратном действии норм необходимо делать специальные оговорки. Хотя в законодательстве эта проблема не решена, но логика подсказывает, что обратное действие бюджетные нормы могут иметь лишь при условии их принятия не позднее июня текущего года. Содержательно изменения и дополнения могут касаться любой части бюджета.

Подготовка изменений и дополнений осуществляется в том же порядке, что и первоначальный бюджет. Соответствующие требования следует предусматривать в регламентах местных органов власти. Изменения могут быть утверждены не позднее 31 декабря текущего финансового года.

Право на изменение и дополнение бюджета по решению местного представительного органа является одной из гарантий суверенности местного самоуправления. Благодаря этому в течение года могут изменяться приоритеты социально-экономического развития, когда намеченные показатели больше не соответствуют реально складывающимся обстоятельствам и вследствие этого требуют нового нормативного оформления. Дополнения вызываются и тем, что подготовка

проекта бюджета ведется задолго до начала финансового года и многие его показатели формируются на основе приблизительных оценок. В условиях существенной хозяйственной нестабильности плановые данные формулируются, как правило, в оптимистическом и пессимистическом разрезах. Например, если какой-либо источник доходов превышает запланированные объемы, то можно в течение года уменьшить суммы заимствований. Однако право на корректировку может использоваться только в крайней необходимости и не дает оснований для перманентного манипулирования бюджетом, который по своей природе должен отличаться стабильностью. Экономика и финансы больше всего «боятся» неопределенности, изменения правил игры на рынке.

Из сказанного вытекает также, что без выполнения корректировочных процедур не допускается произвольное изменение объемов и направлений финансовых решений местного самоуправления. При внесении изменений и дополнений в разделы, ранее согласованные с контролирующими органами, требуется получение их повторного разрешения.

Продуманная регламентация названных и иных вопросов финансовой деятельности местного самоуправления – это не бюрократическая затея, а необходимое условие обеспечения его реальности и эффективности.

¹ Deutscher Städtetag. Köln, 1993. S. 129–130.

² Pagenkopf H. Kommunalrecht. B. 2. Wirtschaftsrecht. Berlin, 1976. S. 5–169; Управление финансовой деятельностью органов местного самоуправления во Франции, Швейцарии и Великобритании (русская версия). Брюссель, 1999.

