

сударственного устройства и других факторов. В то же время, заимствуя конституционные положения других стран, не следует искажать основной их смысл и механизм функционирования. От этого зависит практика применения того или иного правового института, заимствованного у других стран.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Семашко, Е.В. Юридическая природа нормативных актов государственных органов Республики Беларусь: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Е.В. Семашко. – Минск, 2003. – 105 с.
2. Чебуранова, С.Е. Конституции государств Центральной и Восточной Европы о делегированном законодательстве / С.Е. Чебуранова // Современное белорусское право: достижения, стан, перспективы: сб. науч. ст. преподавателей и аспирантов юрид. фак., Гродно, 1998; Гродн. гос. ун-т. – Гродно, 1998. – С. 176 – 180.
3. О передаче некоторых полномочий Верховного Совета Республики Беларусь в сфере земельных отношений Президиуму Верховного Совета Республики Беларусь: Постановление Верховного Совета Респ. Беларусь № 610-ХП, 15 февр. 1991 г. // Ведамасці Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. – 1991. – № 10. – Ст. 119.
4. Кирякова, И.Н. Виды контроля над процессом издания актов на основании делегированных законодательных полномочий / И.Н. Кирякова // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д. Экономические и юридические науки. – 2011. – № 5. – С. 106 – 107.
5. База по законодательству Франции // Информационно-правовые ресурсы национальных законодательств [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/links/lawresource>. Дата доступа: 01.10.2010.
6. Козырин, А.Н. Правовое регулирование деятельности правительства Франции / А.Н. Козырин // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 198 – 213.

## ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗА РУБЕЖОМ

*Колесников В. В.*

В правовой литературе, как правило, выделяют несколько типов местного самоуправления: англосаксонский, коммунальный (немецкий) и французский, предопределяющих особенности развития, в том числе и муниципальных финансовых систем.

Практика местного финансового управления широко варьируется в различных муниципалитетах США. Как правило, полномочия органов местного самоуправления определяются конституциями и законами штатов. Они определяют порядок налогообложения, устанавливают минимальные обязательства по предоставлению услуг, устанавливают распределение ассигнований, процесс состав-

ления местного бюджета, четко разграничивая компетенцию властей штата и органов местного управления. В пределах своей компетенции должностные лица органов местного управления обладают правом принятия самостоятельных решений без контроля и утверждения их вышестоящими органами государственного управления. Несмотря на имеющиеся различия в системе организации местных финансов в США существует ряд общих элементов.

Практически во всех муниципальных образованиях США глава муниципалитета несет ответственность за планирование и подготовку годового бюджета муниципалитета. Но утверждается этот бюджет законодательным органом штата (легислатурой), и это является отражением действия системы «сдержек и противовесов», выработанной американской демократией. В данном случае действует принцип, согласно которому распределение средств, получаемых в результате сбора налогов, может производиться только на основании решения, принятого всенародно избранными (то есть получившими мандат от народа, который и платит налоги) представителями легислатур.

При формировании местных бюджетов должно выполняться требование сбалансированности. С целью обеспечения сбалансированности местных бюджетов законодательные органы штатов устанавливают особые процедуры. Глава муниципалитета должен представить проект местного бюджета с учетом требования сбалансированности, то есть предполагаемые расходы должны быть равны или меньше, чем ожидаемый годовой доход.

Основными источниками доходов муниципалитетов США являются местные налоги, сборы, иные платежи, суммы штрафов, поступающие в местные бюджеты и субсидии, поступающие от федеральных органов управления или от органов управления штата для финансирования местных служб. Муниципалитеты имеют право зачислять в местные бюджеты суммы налогов на собственность, на прибыль от коммерческой деятельности. Ряд неналоговых платежей также поступает в местные бюджеты, например, плата за проезд в общественном транспорте, плата за потребление воды, иные коммунальные платежи и т.д. Ряд штрафов, взимаемых за административные и уголовные правонарушения, также поступают в местные бюджеты. Федеральные субсидии и субсидии штатов предоставляются исключительно целевым порядком, например, для оказания помощи многодетным семьям, или для строительства местных дорог. Муниципалитеты вправе проводить самостоятельную местную налоговую политику (но границы этой самостоятельности определяются штатами). Наиболее общими принципами местной налоговой политики муниципальных образований США являются: обеспечение справедливой системы налогообложения юридических лиц; распределение налогового бремени таким образом, чтобы максимальные налоги платили потребители, не являющиеся жителями данного муниципального образования, пользующиеся услугами муниципальных служб (приезжие, туристы и т.д.); получение максимально возможного объема субсидий от федеральных органов государственной власти и органов государственной власти штатов. Большинство муниципалитетов используют рынок частного капитала как для краткосрочного, так и для долго-

срочного финансирования своих программ. Для этого они используют принадлежащее им право освобождения частных компаний от уплаты местных налогов, если они вкладывают средства в коммунальный сектор, на финансирование текущих нужд и капитальных затрат. Широко распространена практика займов под муниципальные облигации и иные ценные бумаги, стоимость которых особенно увеличивается в том случае, если они имеют статус «освобожденных от налога», то есть их владелец вправе не уплачивать местные налоги.

Согласно современной немецкой доктрине, самоуправление в соответствии со ст. 28 Основного закона государства, означает предоставление права решения государственных задач юридическим лицам, выступающим в данном случае в качестве субъектов публичного права. В целом этот статус характеризуют следующие положения: органы местного самоуправления выполняют на своей территории под свою ответственность все административные функции за исключением случаев, когда законом выполнение этих функций поручено другим органам управления; органы местного самоуправления регулируют свою деятельность посредством уставов, которые должны соответствовать действующему законодательству; органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения под свою ответственность при условии соблюдения действующего законодательства.

Эти особенности местного самоуправления в ФРГ определяют специфику организации финансовой деятельности в муниципалитетах ФРГ. В соответствии с законодательством ФРГ расходы должны осуществляться тем уровнем власти, который в соответствии со своими полномочиями несет ответственность за данную сферу деятельности, то есть на местном уровне – органами местного самоуправления. Важнейшими полномочиями органов местного самоуправления (Совета и Администрации) в финансовой сфере являются составление, рассмотрение, утверждение и исполнение местного бюджета. В бюджете отражаются расходы, необходимые для решения вопросов местного значения и доходы, которые могут быть использованы для их финансирования. Местные бюджеты формируются следующим образом. Проект местного бюджета составляется местной администрацией. Казначей – должностное лицо администрации, отвечающее за организацию финансовой деятельности, собирает и проверяет заявки на расходы; различных служб и подразделений администрации. На основе заключения казначея, глава местной администрации составляет проект бюджета и направляет его в представительный орган местного самоуправления. Совет направляет проект бюджета в комитеты и фракции, проект бюджета доступен для ознакомления жителям муниципального образования. Обсуждение проекта бюджета на заседании совета является открытым и гласным, при его рассмотрении должно учитываться общественное мнение. По результатам рассмотрения представительный орган принимает так называемое бюджетное уложение, которое затем направляется на утверждение должностному лицу, осуществляющему государственный контроль за деятельностью муниципалитета (например, главе правительства земли, или главе администрации района, если муниципалитет входит в состав района). При этом

требуется не одобрение бюджета в целом или постатейно, а утверждение общей суммы кредитов, которые намерен привлечь муниципалитет, и вводимых в муниципалитете ставок прямых налогов.

Местные бюджеты в ФРГ (в отличие от федерального бюджета и бюджетов земель) состоят из двух основных подразделов: бюджет текущих операций и инвестиционный бюджет. Бюджет текущих операций включает все текущие расходы, которые связаны с процессом управления или решения местных задач. Он включает статьи расходов на содержание муниципальных служащих, текущие затраты, затраты на социальные услуги, выплату процентов по займам, а также статьи доходов, за счет которых осуществляется финансирование этих затрат, в частности, местные налоги, пошлины и сборы, дотации из бюджетов земель. Инвестиционный бюджет включает инвестиционные расходы (затраты на строительные работы и приобретение имущества) и доходы на их покрытие: капиталовложения, инвестиционные ассигнования из федерального бюджета и бюджетов земель, отдельные виды сборов, а также так называемые «специальные формы финансирования», к которым относятся кредиты, накопления и резервные фонды. В муниципалитетах ФРГ действует общее правило «покрытия расходов», согласно которому доходы бюджета текущих расходов предназначаются только для покрытия расходов бюджета текущих операций, а доходы инвестиционного бюджета в совокупности – для покрытия расходов только этой части бюджета. Кроме того, в бюджете текущих операций в обязательном порядке должно обеспечиваться превышение доходов над расходами, с целью обеспечения обязательных отчислений в инвестиционный бюджет. Финансовые отчисления из бюджета текущих операций в инвестиционный, превышающие обязательные отчисления, называемые свободными остатками инвестиционного бюджета, используются для дополнительных капиталовложений или обслуживания задолженностей. Поэтому главным показателем финансовой стабильности муниципалитета является его способность обеспечивать обязательные отчисления (или даже превышающие их средства) из бюджета текущих операций в инвестиционный бюджет.

В целом, лишь около 25 % расходов местного бюджета покрывается за счет собственных источников муниципалитетов ФРГ. Следовательно, финансовая основа местного самоуправления в Германии также не является достаточной, местные органы в значительной степени зависят от центральных источников финансирования, но вместе с тем обладают достаточно большими ресурсами и полномочиями для решения вопросов местного значения.

Специфическая черта системы местного самоуправления в Великобритании – отсутствие на местах полномочных представителей правительства, контролирующей деятельность выборных местных органов. В соответствии с англосаксонской доктриной муниципалитеты рассматриваются как автономные образования, осуществляющие власть, возложенную на них парламентом. Типовая организация местного самоуправления связана с наличием комитета по финансам, то есть комитета, состоящего исключительно из избираемых членов Совета, и «группы управления финансами», включающей муниципальных служащих высшего ранга, возглавляемой непосредственно руководителем исполнительной власти.

Источниками доходов местных бюджетов являются: дотации и субсидии, направляемые центральными органами власти (около 40 %). Наиболее значительной из них является «вспомогательная субсидия по уровню налогов». Она предоставляется в виде целевого взноса, устанавливаемого в соответствии с финансовыми возможностями каждого местного органа власти и предполагаемыми (согласно предварительной оценке) расходами. Порядок расходования этих средств на каждый год оговаривается на переговорах между центральным правительством и ассоциациями местных властей. Кроме того, предоставляются целевые субсидии на строительство жилья, содержание полиции, транспорт и капитальные затраты (например, на рекультивацию земель); отчисления в местные бюджеты в виде платы за землю, не находящуюся в сельскохозяйственном обороте и налог на недвижимость (около 30 %). Размер отчислений зависит от оценочной стоимости собственности и уровня процентного отчисления, определяемого органами местного самоуправления; иные доходы: арендная плата за жилье, оплата услуг, предоставляемых местными органами (около 30 %).

Основные расходы (около 70 %) составляют затраты на содержание социальной сферы – системы образования, социального обеспечения, а также муниципальной полиции, муниципальных дорожных и транспортных служб. Каждый орган местного самоуправления самостоятельно отвечает за свою финансовую деятельность. Органы местного самоуправления вправе получать краткосрочные и долгосрочные кредиты, они могут выпускать ценные бумаги и закладывать собственность.

Контроль за финансовой деятельностью каждого органа местного самоуправления обычно осуществляется специально создаваемым финансовым комитетом, который контролирует производимые расходы с точки зрения их целесообразности и соответствия финансовой политике муниципалитета. Но наличие такого комитета не является обязательным. Контроль может осуществляться путем проверки отчетности, осуществляемой финансовой комиссией, внесения изменений в проект расходов, составляемый ежегодно исполнительными органами муниципалитета. В обязанности Совета (избираемого органа) входит утверждение местного бюджета и установление местных налогов и сборов.

Все органы местного самоуправления ведут самостоятельную работу по исполнению статей бюджета. Кроме того, правом ревизии в отношении производимых расходов обладает Национальная ревизионная комиссия, которая также определяет целесообразность расходов, или выгодность сделки. Правом ревизии обладают и общественные инспектора, что дает возможность гражданам контролировать расходы по любой статье бюджета; каждый гражданин может воспользоваться правом опротестования любого решения Совета, вынесенного им в рамках осуществления финансовой деятельности.

Таким образом, в финансовом отношении органы местного самоуправления Великобритании достаточно самостоятельны для решения вопросов местного значения. Они располагают значительными финансовыми ресурсами, но их использование находится под жестким финансовым контролем как со стороны общества, так и со стороны государства.

Основная черта французской модели управления – достаточно высокая степень централизации власти. Это отражается и в системе административного контроля центральной власти над местными органами, иерархической подчиненности местных органов центральным.

Основой местного управления во Франции являются коммуны (территориальные коллективы). Возглавляет каждую коммуну выборный представительный орган – Совет, который в свою очередь выбирает из своего состава мэра, возглавляющего исполнительную власть. В сфере финансовой деятельности мэр ответствен за подготовку проекта местного бюджета, который он обязан внести в местный Совет для утверждения. К функциям Совета относится управление коммунальной собственностью, утверждение займов на покрытие расходов бюджета, осуществление страховой политики, координация деятельности различных муниципальных, в том числе и финансовых служб. Все эти функции Совет может делегировать мэру, который в этом случае будет нести ответственность перед Советом за их осуществление. Делегированные функции в любое время могут быть отозваны Советом.

В большинстве коммун проект бюджета составляется мэром совместно с кассиром – должностным лицом, назначаемым центральными органами власти Франции. Кассир, являясь представителем органов центральной власти, совместно с мэром утверждает все производимые местной властью расходы. Но кассир не имеет права оценивать целесообразность расходов, производимых по решению мэра. Если кассир приостанавливает оплату по расчетам, мэр может направить ему официальное уведомление, по получении которого кассир обязан немедленно произвести оплату. Исключения составляют случаи, когда образуется дефицит бюджета, то есть на бюджетных счетах недостаточно средств для произведения выплаты, либо отсутствуют документы, подтверждающие заключение сделки, либо гарантии или полученные кредиты недостаточны для обеспечения расходов в полном объеме. Таким образом, институт кассира обеспечивает принцип сбалансированности местного бюджета.

Статьи расходов местных бюджетов коммун подразделяются на статьи текущих расходов и статьи, направленные на покрытие капитальных затрат. Главный источник покрытия текущих расходов – субсидии от центрального правительства. Предоставляемая ежегодно субсидия включает два элемента: во-первых, сумму, представляющую часть отчислений от налога на прибыль, подоходного налога и налога на заработную плату; во-вторых, так называемую «балансирующую сумму», размер которой зависит от осуществляемых местными органами по поручению центральных органов власти финансовых расходов. Другим источником дохода местного бюджета являются местные налоги и сборы: налог на землю, налог на жилище, сборы за переработку отходов, транспортные сборы и т.д. Капитальные затраты покрываются в основном за счет налогов на строительство и различных видов штрафов, за счет дополнительных субсидий центральных и региональных властей, а также за счет местных займов.