ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Александру Сосна,
доктор права, преподаватель юридического факультета,
Молдавского Государственного Университета

The relevance of the topic is conditioned by the need to reform the legislation regulating the activities of central and local public administration bodies. The rapprochement of the Republic of Moldova with the European Union is possible only in the conditions of the state, in which structures with a high hierarchy are replaced by decentralized, transparent and flexible structures based on the rule of law, civil rights and freedoms.

The decentralization of power and the empowerment of local public administration by real power will ensure the comprehensive development of the regions.

Keywords: *local public administration authorities, central public administration authorities, local autonomy, financial and budgetary autonomy, principles of administrative decentralization, financial decentralization.*

Актуальность темы обусловлена необходимостью реформирования законодательства, регулирующего деятельность центральных и местных органов публичного управления. Сближение Республики Молдова с Европейским Союзом возможно только в условиях государства, в котором структуры с высокой иерархией заменены на децентрализованные, прозрачные и гибкие структуры, основанные на верховенстве закона, гражданских прав и свобод.

Ключевые слова: *органы местного публичного управления, органы центрального публичного управления, местная автономия, финансовая и бюджетная автономия, принципы административной децентрализации, финансовая децентрализация.*

Децентрализация власти и наделение органов местного публичного управления реальной властью обеспечит всестороннее развитие регионов.

В статье освещаются некоторые аспекты финансовой децентрализации, осуществляемой в соответствии с законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы».

Национальная стратегия децентрализации – Приложение 1 к закону РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы» определяет среднесрочные цели и задачи по реализации приоритета, связанного с децентрализацией власти и обеспечением местной автономии в соответствии с принципами Европейской хартии местного самоуправления (далее – Европейская хартия), ратифицированной Республикой Молдова 16 июля 1997 года[1].

В Республике Молдова после ратификации Европейской хартии местного самоуправления были приняты следующие законы:

1. «О местном публичном управлении» № 436-XVI от 28.12.2006 года[2].

2. «Об административной децентрализации» № 435-XVI от 28.12.2006 года[3].

3. «О местных публичных финансах» № 397-XV от 16.10.2003 года[4].

Децентрализация предполагает децентрализацию услуг и полномочий, финансовую децентрализацию, имущественную децентрализацию.

Принципы административной децентрализации установлены ст. 3 закона РМ «Об административной децентрализации», согласно которой административная децентрализация осуществляется на основе следующих принципов:

а) принципа местной автономии, предусматривающего гарантирование права и реальной способности местных органов публичной власти регламентировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения существенной частью общественных дел;

b) принципа субсидиарности, предусматривающего осуществление общественных функций органами власти, находящимися ближе всего к гражданам, за исключением случая, когда вмешательство органов власти высшего уровня явно предпочтительнее, что вытекает из размера и характера функций и необходимости обеспечения эффективности общественного мероприятия;

c) принципа справедливости, предусматривающего гарантирование равных условий и возможностей для всех местных органов публичной власти в целях достижения при осуществлении своих полномочий поставленных задач;

d) принципа полноты полномочий, предусматривающего, что любые полномочия, предоставляемые местным органам публичной власти, должны быть полными и исключительными, их осуществление не может быть обжаловано или ограничено другим органом власти, кроме как в предусмотренных законом случаях;

e) принципа соответствия полномочий ресурсам, предусматривающего, что финансовые и материальные ресурсы, выделенные местным органам публичной власти, должны соответствовать размеру и характеру предоставленных им полномочий в целях обеспечения эффективного осуществления последних;

f) принципа финансовой солидарности, предусматривающего финансовую поддержку со стороны государства наименее развитых административно-территориальных единиц, в частности, путем применения механизмов справедливого распределения финансовых средств;

g) принципа институционного диалога, предусматривающего осуществляемые государством информирование и согласование с местными органами публичной власти в разумный срок в процессе планирования и принятия решений через их общественные структуры по любым вопросам, касающимся их непосредственно или связанных с процессом административной децентрализации;

h) принципа партнерства между публичной и частной, публичной и гражданской сферами, предусматривающего гарантирование реальных возможностей сотрудничества между правительством, местными властями, частным сектором и гражданским обществом;

i) принципа ответственности органов местного публичного управления, предусматривающего обязанность реализации в пределах возложенных на эти органы полномочий, установленных законом минимальных стандартов качества предоставляемых общественных и общественно-полезных услуг, относящихся к компетенции данных органов.

Деятельность органов местного публичного управления регулируется, главным образом, законом РМ «О местном публичном управлении» № 436-XVI от 28.12.2006 года.

В соответствии со ст. 1 закона РМ «О местном публичном управлении» в настоящем законе следующие основные понятия употребляются в значении:

местное сообщество - совокупность жителей административно-территориальной единицы;

местное публичное управление - совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы;

органы местного публичного управления первого уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории села (коммуны), города (муниципия) для защиты интересов и решения проблем местных сообществ;

органы местного публичного управления второго уровня - совокупность органов публичной власти, созданных и действующих на территории района, муниципиев Кишинэу и Бэлць, автономного территориального образования с особым правовым статусом для защиты интересов и решения проблем населения соответствующей административно-территориальной единицы;

примар - представительная власть населения административно-территориальной единицы и исполнительная власть местного совета, избранная на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании;

примэрия - функциональная структура, помогающая примару осуществлять его законные полномочия;

местный совет - орган представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или второго уровня, избранный в целях решения проблем местного значения;

председатель района - исполнительная власть районного совета;

аппарат председателя района - функциональная структура, помогающая председателю района осуществлять его законные полномочия.

Согласно частям (1) и (2) ст. 3 закона РМ «О местном публичном управлении» основными принципами местного публичного управления являются принцип местной автономии и принцип финансой автономии.

Согласно части (1) ст. 12 закона РМ «Об административной децентрализации» местные органы публичной власти пользуются в соответствии с законом финансовой автономией, принимают собственный бюджет, который не зависит от государственного бюджета и отделен от него.

Финансовая автономия выражается в том, что органы местного публичного управления принимают собственный бюджет и свободно распоряжаются собственными финансовыми ресурсами в целях осуществления своих полномочий.

В Национальной стратегии децентрализации, утвержденной законом РМ № 68 от 05.04.2012 года «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы»[5], отмечается, что «в системе финансирования органов местного публичного управления имеется ряд недостатков, которые оказывают сильное влияние на местную автономию, а именно:

Ограниченная финансовая автономия в том, что касается местных налогов и сборов, недостаточный налоговый потенциал, отсутствие стимулов для расширения налоговой базы. Административно-территориальные единицы (далее -АТЕ) Республики Молдова располагают недостаточной налоговой базой, а местная экономика сталкивается с неспособностью получить доходы в до-

статочном размере. Доходы ограничены и не позволяют повысить уровень ответственности органов местного публичного управления перед местными сообществами налогоплательщиков.

Бюджетная зависимость каждого уровня публичного управления от вышестоящего, обусловленная: (I) недостаточностью собственных доходов органов местного публичного управления (далее – органы МПУ), (II) вертикальным дисбалансом, порожденным расхождениями между распределением ответственности и источниками доходов различных уровней управления».

Гарантии финансовой автономии органов местного публичного управления установлены ст. 3 закона РМ «О местных публичных финансах», которая гласит: «Бюджеты административно-территориальных единиц, представляют собой самостоятельные элементы, которые разрабатываются, утверждаются и исполняются на условиях финансовой автономии в соответствии с положениями настоящего закона и Закона о местном публичном управлении.

Сумма утвержденных (прогнозируемых) доходов, не поступивших в бюджет административно-территориальной единицы, а также произведенные из ее бюджета дополнительные расходы не восстанавливаются из бюджета другого уровня.

Доходы, поступившие в процессе исполнения бюджета сверх утвержденных в бюджете, а также сэкономленные средства по расходам остаются в распоряжении соответствующих органов публичного управления.

Всякое делегирование государством в лице Парламента дополнительных функций должно сопровождаться выделением финансовых средств, необходимых для покрытия стоимости их исполнения.

С органами местного публичного управления проводятся в установленном порядке консультации по процедуре перераспределения выделяемых им финансовых ресурсов, а также по внесению изменений в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов».

Порядок разработки, утверждения и исполнения бюджетов административно-территориальных единиц установлен законом

РМ ««О местных публичных финансах» и законом РМ № 181 от 25.07.2014 года «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности»[6].

Бюджеты административно-территориальных единиц состоят из доходов и расходов.

Согласно части (1) ст. 4 закона РМ ««О местных публичных финансах» доходы бюджетов административно-территориальных единиц состоят из налогов, сборов и прочих доходов, предусмотренных законодательством, и включают:

a) собственные доходы;

b) специальные средства;

c) отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам, установленным настоящим законом;

d) трансферты общего назначения;

e) трансферты специального назначения;

f) гранты;

g) специальные фонды.

Основным источником дохода бюджетов административно-территориальных единиц являются местные налоги и сборы, взимаемые в соответствии с Налоговым кодексом Республики Молдова № 1163-XIII от 24.04.1997 года (далее – НК РМ)[7].

В Республике Молдова взимаются общегосударственные и местные налоги (пошлины) и сборы.

Согласно части (6) ст. 6 НК РМ в систему местных налогов и сборов входят:

a) налог на недвижимое имущество;

a^1) приватный налог;

b) сборы за природные ресурсы;

c) сбор на благоустройство территорий;

d) сбор за организацию аукционов и лотерей в пределах административно-территориальной единицы;

e) сбор за размещение рекламы;

f) сбор за использование местной символики;

g) сбор за объекты торговли и/или объекты по оказанию услуг;

h) рыночный сбор;

i) сбор за временное проживание;

j) курортный сбор;

k) сбор за предоставление услуг по автомобильной перевозке пассажиров по муниципальным, городским и сельским (коммунальным) маршрутам;

l) сбор за парковку автотранспорта;

m) сбор с владельцев собак;

p) сбор за парковку;

r) сбор на санитарную очистку;

s) сбор за рекламные устройства.

Местные налоги и сборы поступают в бюджеты административных единиц.

Расходы бюджетов административно-территориальных единиц согласно части (3) ст. 7 закона РМ ««О местных публичных финансах» утверждаются соответствующим представительным и правомочным органом только в пределах имеющихся финансовых ресурсов. Это положение не действует при получении займов, предусмотренных ст. 14 настоящего закона.

Согласно части (1) ст. 14 закона РМ ««О местных публичных финансах» исполнительные органы на основании решений соответствующих представительных и правомочных органов имеют право:

a) заключать договоры на получение краткосрочных и долгосрочных внутренних займов от отечественных финансовых учреждений и других внутренних кредиторов, а также долгосрочных внешних займов от международных финансовых учреждений для капитальных расходов;

b) брать/предоставлять из бюджетов/бюджетам, которые управляются через Единый казначейский счет, на договорной основе займы с погашением в том же бюджетном году для покрытия временного кассового разрыва;

c) предоставлять в пределах собственных доходов муниципальным предприятиям и коммерческим обществам с полностью или преимущественно муниципальным капиталом гарантии по внутренним займам от отечественных финансовых учреждений и других

внутренних кредиторов, а также по внешним займам от международных финансовых учреждений для капитальных расходов;

d) заключать договоры о принятии на себя долгосрочных долговых обязательств для рефинансирования долгосрочного долгового обязательства, договор по которому был заключен ранее, в соответствии с пунктом b) части (1) ст. 45 закона «О долге публичного сектора, государственных гарантиях и государственном рекредитовании» № 419-XVI от 22 декабря 2006 года.

Несвоевременный возврат займа, полученного органом местного публичного управления, даёт кредитору (заимодавцу) взыскать с должника (органа местного публичного управления) в судебном порядке не только долг, но и предусмотренные частью (2) ст. 619 Гражданского кодекса Республики Молдова (далее – ГК РМ) № 1107-XV от 06.06.2002 года проценты за просрочку исполнения денежного обязательства[8].

Предложение. По нашему мнению, ст. 14 закона РМ ««О местных публичных финансах» целесообразно дополнить частью (1^1), обязывающей виновных должностных лиц органов местного публичного управления возмещать материальный ущерб, причиненный несвоевременным возвратом займов.

Разработка и утверждение бюджетов административно-территориальных единиц регулируется ст. 19-20 закона РМ ««О местных публичных финансах», ст. 14-22 закона РМ «О местном публичном управлении», ст. 48-56 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности».

Согласно части (2) ст. 19 закона РМ «О местных публичных финансах» бюджет административно-территориальной единицы разрабатывается ее исполнительным органом с учетом следующих положений:

a) в установленные Правительством сроки Министерство финансов направляет исполнительному органу административно-территориальной единицы второго уровня и соответствующему финансовому управлению методические указания, содержащие макроэкономические прогнозы, основные принципы государственной политики в области доходов и расходов бюджета

на предстоящий(е) год(годы) и некоторые специфические моменты исчисления трансфертов, которые предполагается выделить данным бюджетам из государственного бюджета;

b) в 10-дневный срок после получения методических указаний, предусмотренных пунктом a) настоящей части, финансовое управление должно довести до сведения исполнительных органов административно-территориальных единиц первого уровня основные принципы государственной политики в области доходов и расходов бюджета на предстоящий(е) год(годы) и некоторые специфические моменты исчисления трансфертов, которые предполагается выделить данным бюджетам из государственного бюджета;

c) в 20-дневный срок после получения методических указаний, предусмотренных пунктом b) настоящей части, исполнительные органы административно-территориальных единиц первого уровня должны обеспечить разработку прогноза всех видов налогов и сборов, подлежащих поступлению в предстоящий(е) год(годы) в соответствующую административно-территориальную единицу, а также проект бюджета административно-территориальной единицы первого уровня, который представляется финансовому управлению для анализа соответствия проекта и составления консолидированного свода проектов бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней;

d) в установленные Министерством финансов сроки финансовое управление представляет Министерству финансов консолидированный свод проектов бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней для консультаций и включения таковых в национальный публичный бюджет.

При разработке проекта бюджета административно-территориальной единицы должен учитываться также бюджетный прогноз на среднесрочный период, утвержденный Правительством.

Согласно части (3) ст. 48 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» бюджетный прогноз на среднесрочный период включает:

a) макроэкономический прогноз,

b) бюджетно-налоговую политику;

c) макробюджетный прогноз;

d) прогноз расходов.

Согласно части (1) ст. 20 закона РМ «О местных публичных финансах» исполнительный орган не позднее 1 ноября своим распоряжением представляет соответствующему представительному и правомочному органу проект бюджета административно-территориальной единицы на предстоящий год на рассмотрение и утверждение.

Согласно части (2) ст. 20 закона РМ «О местных публичных финансах» представленный на утверждение соответствующему представительному и правомочному органу проект бюджета административно-территориальной единицы, сопровождаемый пояснительной запиской, включает:

a) проект решения представительного и правомочного органа об утверждении бюджета;

b) приложения к проекту решения, в которых отражены:

- доходы и расходы соответствующего бюджета, предусмотренные на предстоящий бюджетный год;
- перечень тарифов на оказание услуг публичными учреждениями, финансируемыми из бюджетов административно-территориальных единиц;
- специальные средства, подлежащие поступлению в каждое публичное учреждение;
- специальные фонды;
- трансферты из/для других бюджетов;
- лимиты долга административно-территориальной единицы и лимит гарантий, предоставляемых органами местного публичного управления;
- предельная численность персонала публичных учреждений, финансируемых из соответствующего бюджета;

c) объем резервного фонда (резервный фонд используется согласно положению об использовании средств фонда, утвержденному в соответствии с положениями ст. 18 настоящего закона);

d) другие положения, нуждающиеся в регулировании проектом бюджета.

Представительный и полномочный орган, которым является соответствующий Совет, согласно части (3) ст. 20 закона РМ «О местных публичных финансах» рассматривает проект бюджета административно-территориальной единицы в двух чтениях.

При первом чтении представительный и правомочный орган заслушивает и рассматривает доклад исполнительного органа по проекту бюджета административно-территориальной единицы, рассматривает и утверждает общий объем доходов и расходов соответствующего бюджета.

При втором чтении представительный и правомочный орган рассматривает и утверждает:

a) структуру доходов;

b) расходы, их структуру и назначение;

c) сбалансированность бюджета и источники финансирования;

d) трансферты из/для других бюджетов;

e) объем резервного фонда (резервный фонд используется согласно положению об использовании средств фонда, утвержденному в соответствии с положениями статьи 18 настоящего закона);

g) перечень тарифов на оказание услуг публичными учреждениями, финансируемыми из бюджетов административно-территориальных единиц;

h) специальные средства, подлежащие поступлению в каждое публичное учреждение;

i) специальные фонды;

j) расходы, подлежащие финансированию в первоочередном порядке;

k) лимиты долга административно-территориальной единицы и лимиты гарантий, предоставляемых органами местного публичного управления;

l) предельную численность персонала публичных учреждений, финансируемых из соответствующего бюджета;

m) другие положения, нуждающиеся в регулировании проектом бюджета.

Утвержденные бюджеты административно-территориальных единиц исполняются в соответствии со ст. 27 закона РМ «О местных публичных финансах».

Кассовое исполнение бюджетов административно-территориальных единиц осуществляется через казначейскую систему с отражением на отдельных счетах:

a) поступления доходов в соответствии со структурой бюджетной классификации;

b) осуществления расходов в пределах утвержденных ассигнований и согласно установленным назначениям.

Казначейская система, через которую осуществляются кассовое исполнение бюджетов административно-территориальных единиц и регулирование расчетов между бюджетами всех уровней, представлена Государственным казначействами территориальными казначействами. Министерство финансов на основании настоящего закона и закона о государственном бюджете на год осуществляет отчисления от государственных налогов и сборов в бюджеты административно-территориальных единиц и прямые трансферты из государственного бюджета бюджетам административно-территориальных единиц и вправе взимать в бесспорном порядке с казначейских счетов соответствующих бюджетов денежные средства в счет задолженности перед государственным бюджетом.

Трансферты специального назначения из фонда финансовой поддержки административно-территориальных единиц распределяются равномерно по месяцам года и выделяются ежемесячно в два этапа: первый – до десятого числа, второй – до двадцатого числа текущего месяца.

По обращению исполнительных органов и на основании решений соответствующих представительных и правомочных органов Министерство финансов может размещать остатки временно свободных средств бюджетов административно-территориальных единиц, которые управляются через Единый казначейский счет, в депозиты Национального банка Молдовы.

Отчеты об исполнении бюджетов административно-территориальных единиц регулируются частями (1)-(3) ст. 28 закона РМ «О местных публичных финансах».

Финансовое управление и/или финансовое подразделение административно- территориальных единиц составляет квартальные и годовые отчеты об исполнении соответствующих бюджетов.

Квартальные отчеты рассматриваются и утверждаются соответствующим исполнительным органом.

Отчеты о ходе исполнения бюджета административно-территориальной единицы за первое полугодие и за 9 месяцев текущего года заслушиваются на заседании ее представительного и правомочного органа.

Годовой отчет об исполнении бюджета административно-территориальной единицы рассматривается и утверждается ее представительным и правомочным органом не позднее 15 февраля следующего за отчетным года.

Финансовые управления в установленные Министерством финансов сроки представляют министерству консолидированные годовые и квартальные отчеты об исполнении бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровней для включения их в отчет об исполнении национального публичного бюджета.

В соответствии с частью (1) ст. 80 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности». запрещается бесспорное списание денежных средств с банковских счетов Государственного казначейства и территориальных казначейств Министерства финансов, за исключением исполнения инкассовых поручений органов, наделенных правом принудительного исполнения, приостановления операций по банковским счетам налогоплательщиков и ареста или бесспорного взыскания денежных средств с банковских и/или казначейских счетов.

Согласно части (4) ст. 80 этого закона в случае несвоевременного возврата займов, рекредитованных из внутренних и внешних источников через Министерство финансов, процентных и других платежей по ним, а также средств, отвлеченных из государственного бюджета для погашения займов, предоставленных под государственную гарантию, органы, наделенные правом принудительного исполнения, приостановления операций по банковским счетам налогоплательщиков и ареста или бесспорного взыскания денежных средств с банковских и/или казначейских счетов, имеют право первоочередного и бесспорного взыскания непогашенных

сумм из соответствующих бюджетов и с лиц, получивших рекредитованные займы и займы под государственную гарантию.

Согласно части (6) ст. 80 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» бюджетные средства, в том числе в виде материальных ценностей, использованные бюджетными органами/учреждениями вопреки положениям нормативных актов для предоставления займа или финансовой помощи физическим и юридическим лицам, взимаются с последних в полном объеме и зачисляются в соответствующий бюджет без последующего восстановления на счетах кредиторов. За весь период пользования этими средствами с указанных лиц взыскивается в соответствующий бюджет сумма, исчисленная исходя из базисной ставки, применяемой Национальным банком Молдовы по основным краткосрочным операциям денежной политики.

Ответственность за несвоевременную уплаты платежей вы бюджет установлена частью (8) ст. 80 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности», в соответствии с которой за неуплату в установленные нормативными актами сроки платежей в бюджеты–компоненты национального публичного бюджета начисляются пени в размере и порядке, установленном Налоговым кодексом и иными законодательными актами.

Согласно части (1) ст. 228 НК РМ пеня представляет собой денежную сумму, начисленную в зависимости от величины налога (пошлины), сбора и времени, истекшего со дня, когда он должен был быть уплачен, независимо от того, был он своевременно исчислен или нет. Применение налоговым или другим уполномоченным органом пени является обязательным независимо от форм принуждения. Пеня составляет часть налогового обязательства и взыскивается в порядке, установленном для взимания налогов.

Согласно части (3) ст. 228 НК РМ размер пени определяется исходя из базисной ставки (округленной до следующего полного процента), установленной Национальным банком Молдовы в ноябре года, предшествующего отчетному налоговому году, применяемой для рефинансирования коммерческих банков посредством

операций *repî*, связанных с покупкой государственных ценных бумаг, сроком на два месяца, и увеличенной на пять пунктов.

Заключение. Согласно ст. 81 закона РМ «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» нарушение положений настоящего закона влечет в соответствии с действующим законодательством дисциплинарную, гражданско-правовую, правонарушительную или уголовную ответственность.

Данная статья является отсылочной, т.к. ссылается на виды юридической ответственности, которые установлены другими законами.

В частности, гражданско-правовая ответственность установлена Гражданским кодексом РМ, а правонарушительная ответственность установлена Кодексом Республики Молдова о правонарушениях (далее – КоП РМ) № 218-XVI от 24.10.2008 года.[9]

Вывод. По нашему мнению, юридическую ответственность, установленную КоП РМ следует именовать административной ответственностью.

Библиографические ссылки:

1. Официальный монитор РМ № 143-148 от 13.07.2012 г.
2. Официальный монитор РМ № 32-35 от 09.030.2007 г.
3. Официальный монитор РМ № 29-31 от 02.03.2007 г.
4. Официальный монитор РМ № 397-399 от 31.12.2014 г.
5. Официальный монитор РМ № 143-148 от 13.07.2012 г.
6. Официальный монитор РМ № 223-230 от 08.08.2014 г.
7. Официальный монитор РМ. Специальный выпуск от 08.02.2007 г.
8. Официальный монитор РМ № 82-86 от 22.06.2002 г.
9. Официальный монитор РМ № 3-6 от 16.01.2009 г.