

Василевич Сергей Григорьевич,
*доцент кафедры конституционного права
Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук
(г. Минск)*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Самоуправление, с точки зрения этимологии, определяется как управление самим собой, знание и строгое исполнение своего долга¹, как право на внутреннее управление своими, местными силами; право решать дела внутреннего управления по собственным законам в пределах национально-территориальной единицы, автономия².

Одним из ключевых вопросов местного самоуправления является развитие местного хозяйства, наличие эффективной экономической основы. Без этого сложно осуществлять те функции и полномочия, которые закреплены в законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении»³ и иных актах законодательства.

Наличие финансовых ресурсов является согласно статье 9 Европейской хартии местного самоуправления одним из необходимых признаков реального местного самоуправления. Более того, Хартией предусмотрено, что государствам, желающим присоединиться к данной Европейской Хартии, следует обеспечить исполнение, по меньшей мере, двадцати пунктов части I Хартии, из которых по меньшей мере должно быть десять, которые прямо указаны в Хартии⁴. Среди них, как раз и упомянута статья 9, а также ряд иных положений, которые, на наш взгляд, в целом реализованы в нашем национальном законодательстве (речь идет об определении местного самоуправления в Конституции или законе, о фиксации на законодательном уровне полномочий органов местного самоуправления, о недопустимости произвольного вмешательства в дела органов местного самоуправления и др.).

Согласно статье 9 Хартии органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обла-

* © Василевич С.Г., 2018

дание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов.

Как видим, Хартия предусматривает разнообразные источники и способы формирования экономической основы местного самоуправления, поддержку территорий, которые нуждаются в финансово-экономической помощи.

Органы местного самоуправления Республики Беларусь имеют право на обладание собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Однако над их «достаточностью» надо «работать». Финансовые ресурсы органов местного самоуправления пока не в

вполне соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией и законом «О местном управлении и самоуправлении».

Конечно, можно и надо направить усилия на изыскание новых источников пополнения местного бюджета, более успешно руководить организациями коммунальной собственности, выявлять новые направления деловой активности в рамках области, района, административно-территориальных единиц первичного уровня. Однако, на наш взгляд, слабо используются те возможные источники пополнения местного бюджета, которые предусмотрены в настоящее время. В частности, Налоговым кодексом Республики Беларусь⁵ предусмотрена уплата ряда местных налогов и сборов, а именно: 1) налог за владение собаками; 2) курортный сбор; 3) сбор с заготовителей. Однако собираемость некоторых из них слабая.

Основная масса «курортников» проживает в гостиницах, домах отдыха, санаториях и т.п., что облегчает взимание такого сбора. Курортный сбор устанавливается нормативными правовыми актами (решениями) местных Советов депутатов. Согласно статье 277 Налогового кодекса плательщиками курортного сбора признаются физические лица, за исключением лиц, направляемых на оздоровление и санаторно-курортное лечение бесплатно в соответствии с законодательными актами.

Объектом обложения курортным сбором признается нахождение (проживание не менее суток) физического лица в санаторно-курортных организациях, а также в профилакториях, оздоровительных центрах (комплексах), образовательно-оздоровительных центрах, оздоровительных лагерях, спортивно-оздоровительных лагерях, домах (базах) отдыха, пансионатах (далее в настоящей главе — оздоровительные организации), расположенных на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь. Ставки курортного сбора устанавливаются в зависимости от вида санаторно-курортной и оздоровительной организации и не могут превышать 5 процентов (ст.278 НК). Налоговым периодом курортного сбора признается календарный квартал. Сумма курортного сбора исчисляется как произведение налоговой базы и ставки курортного сбора.

Следующим является сбор с заготовителей. Плательщиками сбора с заготовителей признаются организации и индивидуальные предприниматели (ст.281 НК). Объектом обложения сбором с заготовителей признается осуществление промысловой заготовки (закупки) дикорастущих растений (их частей), грибов, технического и лекар-

ственного сырья растительного происхождения в целях их промышленной переработки или реализации, за исключением их заготовки, при которой плательщиком внесена плата за побочное лесное пользование либо применено освобождение от указанной платы. Налоговая база сбора с заготовителей определяется как стоимость объема заготовки (закупки), определенная исходя из заготовительных (закупочных) цен. Ставки сбора с заготовителей устанавливаются в размере, не превышающем 5 процентов (ст.282). Налоговым периодом сбора с заготовителей признается календарный квартал. Сумма сбора с заготовителей определяется как произведение налоговой базы и ставки сбора с заготовителей. Плательщики ежеквартально представляют в налоговые органы налоговую декларацию (расчет) не позднее 20-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом (ст.283 НК).

Полагаем, что есть основания для некоторой критики порядка зачисления сумм полученного сбора с заготовителей. Например, решением Мядельского районного совета депутатов от 28 декабря 2017 г. № 168

Утвержден районный бюджет на 2018 год. Согласно этому решению вырученные средства от сбора с заготовителей, получаемого на территории района, в доходы районного бюджета зачисляется 100 процентов, а в доходы бюджетов сельсоветов, естественно, с учетом указанной цифры – 0 (ноль) процентов⁶. Но ведь промысловая заготовка (закупки) дикорастущих растений (их частей), грибов, технического и лекарственного сырья растительного происхождения осуществляется не на «асфальте» (в городе), а в сельской местности. Более справедливое распределение такого сбора способствовало бы большему стимулированию работающих в сельском совете по обеспечению надлежащей уплаты такого сбора.

Полагаем, что уплата указанных налога (курортного) и сбора (с заготовителей), несмотря на некоторые замечания, обеспечивается, чего нельзя сказать об уплате сбора за владение собаками. Здесь необходим дополнительный контроль со стороны организаций системы жилищно-коммунального хозяйства. Причем это обусловлено не только чисто экономическими причинами, необходимостью пополнения местного бюджета. Так, широкий резонанс получают случаи причинения телесных травм, в том числе и с тяжкими последствиями, гибели людей в связи нападением собак. Имеют место многочисленные примеры нападения собак на детей. Виновные лица, когда их удается установить, привлекаются к от-

ветственности, в том числе к административной и уголовной. Вместе с тем еще остается много вопросов, связанных с надлежащим исполнением владельцами собак законодательства, касающегося содержания этих домашних животных.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 04.06.2001 № 834 (далее – Постановление № 834) утверждены Правила содержания домашних собак, кошек, а также отлова безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь (далее – Правила № 834)⁷. Владельцы собак, кошек, в частности, обязаны в трехдневный срок ставить в известность организации, осуществляющие регистрацию животных, а также ветеринарное учреждение по месту постоянного проживания о приобретении, продаже, гибели, пропаже, перемене места жительства или сдаче собаки, кошки; своевременно вносить установленные для владельцев собак сборы. Владельцам собак, кошек по общему правилу запрещается содержать незарегистрированных животных. Собаки, кошки подлежат регистрации в течение трех дней со дня приобретения. Обратим внимание на положения пунктов 11 и 12 Правил. Согласно пункту 11 Правил регистрация собак потенциально опасных пород производится только при наличии у владельца справки о прохождении соответствующего обучения. Полагаем, что для улучшения ситуации в этой сфере было правильно даже предусмотреть, что продажа щенков собак таких пород может осуществляться только после прохождения будущим владельцем соответствующего обучения, организуемого обществом собаководов или иной компетентной организацией.

Важно подчеркнуть, что в соответствии с пунктом 12 Правил при регистрации собак, кошек их владельцам выдается регистрационное удостоверение и жетон установленного образца, который должен быть постоянно прикреплен к ошейнику животного. Однако такое требование практически не соблюдается. И можно предполагать, что собака при отсутствии жетона не зарегистрирована, сбор, соответственно, не уплачивается. Должна быть административная ответственность за выгул собаки без жетона или отсутствие у владельца, выгуливающего собаку, регистрационного удостоверения. Без этого, изменить ситуацию, видимо, и дальше не удастся.

Во исполнение Постановления № 834 Министерством жилищно-коммунального хозяйства разработана и утверждена единая форма регистрационного удостоверения и жетона, выдаваемых при регистрации собак, кошек⁸. Как указано, в постановлении жетон изготавливается из любого металла толщиной 1,5 – 2 мм и жестко кре-

пится на ошейнике животного. Партия жетонов с конкретными номерами закрепляется за регистрирующей животных организацией, о чем сообщается службе по отлову животных. Полагаем, что в рамках города, района желательно изготавливать такие жетоны не из «любого» металла, а определенного органом местной власти. Это уменьшит вероятность «кустарного» изготовления таких жетонов недобросовестными владельцами собак.

Министерством сельского хозяйства и продовольствия от 12.12.2001 № 40 «О некоторых вопросах разведения, содержания, ввоза в Республику Беларусь, а также обучения владельцев потенциально опасных пород собак» утвержден перечень потенциально опасных пород собак, разработан порядок их разведения, содержания и ввоза в республику, а также обучения владельцев собак⁹.

Пунктами 2, 3 Постановления Минсельхозпрода от 12.12.2001 № 40 предусмотрено, что ввоз в Республику Беларусь потенциально опасных пород собак производится только по разрешению Главного управления ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь и при наличии удостоверения (справки) о прохождении специальных курсов о порядке разведения, содержания и ухода за собаками в кинологических клубах, имеющих республиканский или областной статус. Владельцы собак потенциально опасных пород в трехмесячный срок обязаны пройти специальные курсы в кинологических клубах для получения удостоверения (справки) о порядке разведения, содержания и ухода за собаками.

Полагаем, что такие курсы надо проходить до приобретения собаки указанной породы. Однако, даже если курсы проходить после приобретения собаки указанной породы, то тем более неприемлемо устанавливать такой большой срок (три месяца). Максимум это необходимо делать в двухнедельный срок.

Пунктом 4 Правил № 834 установлены обязанности владельцев собак (кошек). Так, владельцы этих животных обязаны: соблюдать требования Правил, утвержденных Постановлением № 834, а также технических нормативных правовых актов по профилактике бешенства; в трехдневный срок ставить в известность организации, осуществляющие регистрацию животных, а также ветеринарное учреждение по месту постоянного проживания о приобретении, продаже, гибели, пропаже, перемене места жительства или сдаче собаки, кошки; доставлять домашних собак, кошек в ветеринарные учреждения для обследования и прививок против бешенства согласно требованиям действующего ветеринарного законодательства;

выводить в случае надобности собак из квартир или иных изолированных помещений, а также с изолированных территорий в места общего пользования на коротком поводке и в наморднике, за исключением щенков в возрасте до трех месяцев и декоративных собак ростом до 25 сантиметров в холке, которых можно выводить на поводке без намордника; производить выгул собак в местах, определенных для этих целей местными исполнительными и распорядительными органами; своевременно вносить установленные для владельцев собак сборы.

Обязанность уплачивать налог за владение собаками возникает при владении собаками в возрасте трех месяцев и старше. Налоговая база определяется как количество собак в возрасте трех месяцев и старше на первое число месяца налогового периода. Ставка налога за владение собаками устанавливается в размере 0,3 базовой величины, а за владение собаками, включенными в перечень потенциально опасных пород, 1,5 базовые величины за налоговый период (статья 270 НК).

Налоговым периодом налога за владение собаками признается календарный квартал. Сумма налога за владение собаками исчисляется как произведение налоговой базы и налоговой ставки. При исчислении суммы налога за владение собаками принимается размер базовой величины, установленный на 1-е число первого месяца налогового периода. Уплата налога за владение собаками производится плательщиками путем внесения сумм налога организациям, осуществляющим эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющим жилищно-коммунальные услуги, одновременно с внесением платы за пользование жилым помещением (платы за жилищно-коммунальные услуги). Организации, осуществляющие эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, производят прием сумм налога за владение собаками и их перечисление в бюджет не позднее 27-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, а также представляют в налоговый орган по месту постановки на учет информацию о перечислении налога за владение собаками в произвольной форме не позднее 30-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом (статья 271 НК).

Выборочное изучение данных о регистрации собак в местных организациях жилищно-коммунальной системы показывает, что предусмотренную законодательством обязанность осуществлять такую регистрацию, а значит и уплачивать сбор владельцы собак в

абсолютном большинстве не выполняют. Изменение этой ситуации позволило бы использовать полученные средства на благоустройство придомовой территории, оборудование площадок для выгула собак.

Необходимо обратить внимание на то, что частями 6, 8 статьи 13.6 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (в дальнейшем — КоАП)¹⁰ предусмотрена административная ответственность за неуплату или неполную уплату суммы налога, сбора (пошлины).

В частности, неуплата или неполная уплата физическим лицом, не являющимся должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем, — плательщиком, иным обязанным лицом суммы налога, сбора (пошлины), совершенные по неосторожности, если неуплаченная или неполностью уплаченная сумма налога, сбора (пошлины) превышает одну базовую величину повлечет наложение взыскания в виде штрафа в размере пятнадцати процентов от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее пяти десятых базовой величины.

В свою очередь неуплата или неполная уплата физическим лицом, не являющимся должностным лицом юридического лица или индивидуальным предпринимателем, — плательщиком, иным обязанным лицом суммы налога, сбора (пошлины), совершенные умышленно повлечет наложение штрафа в размере двадцати процентов от неуплаченной суммы налога, сбора (пошлины), но не менее пяти базовых величин.

Составлять протоколы об административных правонарушениях по части 6 либо 8 статьи 13.6 КоАП вправе уполномоченные на то должностные лица органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь (пункт 16 части 1 статьи 3.30 ПИККоАП), налоговых органов (пункт 26 части 1 статьи 3.30 ПИККоАП).

Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 6 и 8 статьи 13.6 КоАП, вправе уполномоченные на то должностные лица органов Комитета государственного контроля Республики Беларусь (статья 3.7 ПИККоАП), налоговых органов (статья 3.13 ПИККоАП).

За нарушение Правил № 834 владельцы собак (кошек) могут быть привлечены к административной ответственности и подвергнуты взысканию в виде предупреждения или штрафа в размере от одной до пятнадцати базовых величин. За совершение того же нарушения, повлекшего причинение вреда здоровью людей или имуществу виновное лицо может быть подвергнуто взысканию в виде штрафа

в размере от десяти до тридцати базовых величин или административному аресту (статья 15.47 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях; далее – КоАП).

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 15.47 КоАП, вправе составлять уполномоченные должностные лица: органов внутренних дел (пункт 1 части 1 статьи 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях; далее – ПИКоАП); сельских и поселковых исполнительных комитетов (абзац 4 пункта 2 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП), органов государственного ветеринарного надзора (пункт 7 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП); организаций, осуществляющих эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющих коммунальные услуги (пункт 12 части 1 статьи 3.30 ПИКоАП).

Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 15.47 КоАП, вправе административная комиссия районного (городского) исполнительного комитета или администрации района в городе (статья 3.4 ПИКоАП), по части 2 этой статьи – суд.

Обратим внимание на норму, закрепленную в части 2 статьи 2.7 КоАП, в соответствии с которой если административное правонарушение предусмотрено различными частями статьи (статей) либо статьями Особенной части КоАП, когда статьи состоят из одной части, из которых одна норма является общей, а другая – специальной, совокупность административных правонарушений отсутствует и административная ответственность наступает по специальной норме.

На основе этого можно сделать вывод, что неисполнение владельцами собак обязанности по своевременному внесению сбора (подпункт 4.6 пункта 4 Правил № 834 должно быть квалифицировано как совершение правонарушения, ответственность за которое наступает по специальной норме, то есть по части 6 либо 8 статьи 13.6 КоАП, но не по статье 15.47 КоАП.

Полагаем, что при выявлении фактов не регистрации собак и не уплаты сбора с виновного владельца собаки следует взыскивать сбор за предшествующий период. Он может рассчитан исходя из возраста собаки либо с учетом даты приобретения собаки, которая должна быть подтверждена владельцем собаки.

Таким образом, требуется проведение большой организационной работы для изменения отношения владельцев собак к исполнению предусмотренных для них обязанностей. Более активными дол-

жны быть должностные лица, работник жилищно-коммунального хозяйства. Полагаем, что практически полную информацию о количестве собак в доме, на соответствующей территории могут дать дворники, которые каждый день видят, сколько собак выгуливается их владельцами. Полезно было бы, чтобы в квитанциях об оплате за коммунальные услуги жилищно-коммунальной службы напомнили владельцам о необходимости зарегистрировать своих собак, о последствиях при невыполнении этой обязанности.

Надо добиться строгого выполнения требований постановлений Правительства, а также ведомственных актов. Полагаем, что зарегистрированные собаки должны выгуливаться владельцами с соответствующими жетонами на ошейнике животного. Тем более, при выгуле собак бойцовских пород владельцы должны иметь при себе документ, свидетельствующий о регистрации собаки, а также о прохождении соответствующих курсов. Участие в выставках и соревнованиях с участием собак, использовании их при охоте должно также допускаться лишь при наличии соответствующих документов. То есть в решении данной проблемы должны быть задействованы соответствующие общественные организации.

На основании приведенных выше правовых норм полагаем целесообразным обязать должностных лиц соответствующих государственных органов, в том числе уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, требовать от физических лиц, выгуливающих собак, предъявления регистрационного удостоверения и жетона, а у владельцев собак потенциально опасных пород дополнительно и удостоверения (справки) о прохождении специальных курсов о порядке разведения, содержания и ухода за собаками. Работников ветеринарных клиник, проводящих осмотры собак (кошек) и (или) оказывающих им медицинскую помощь, а также работников ветеринарных аптек, продающие физическим лицам соответствующие лекарственные препараты и (или) другие средства по уходу за собаками (кошками), необходимо обязать требовать предусмотренные законодательством документы.

Целесообразно обязать местные исполнительные органы информировать население о том, на какие цели потрачены средства, собранные в качестве налогов, сборов и иных платежей, в том числе целевых. К целевым налогам, по мнению автора, можно отнести налог на владение собаками. Такая информация должна находиться в открытом доступе и быть размещена, например, на интернет-сайтах соответствующих органов.

Примечания

¹ Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. — М: Рипол, 2011. — Ст. 312.

² Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка/ С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. — М., 1999. — Ст. 305.

³ Закон Республики Беларусь от 04 января 2010 г. № 108-3 «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»: принят Палатой предст. 11 дек. 2009 г., одобр. Советом Респ. 17 дек. 2009 г.: / ООО «Юрспектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, — Минск, 2018.

⁴ Европейская хартия местного самоуправления / [Электронный ресурс]. - bitly.su/Kehs

⁵ Налоговый кодекс Республики Беларусь от 29 декабря 2009 г. № 71-3 / [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

⁶ Решение Мядельского районного Совета депутатов № 168 28 декабря 2017 г. «О районном бюджете на 2018 год» / [Электронный ресурс]. - bitly.su/HgZc09e

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 04 июня 2001 г. № 834 «Правила содержания домашних собак, кошек, а также отлова безнадзорных животных в населенных пунктах Республики Беларусь» / [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

⁷ Постановление Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь от 31 августа 2001 г. № 19 «Об утверждении формы регистрационного удостоверения и жетона, выдаваемых при регистрации собак, кошек / [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

⁹ Постановление Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 12 декабря 2001 г. № 40 «О некоторых вопросах разведения, содержания, ввоза в Республику Беларусь, а также обучения владельцев потенциально опасных пород собак» / [Электронный ресурс] / / ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

¹⁰ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях Кодекс Республики Беларусь // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.