

# Страны ЕС. Автономия местных органов власти

**Татьяна ПОВАЛИХИНА,**  
доцент БГЭУ,  
кандидат исторических наук

**С**истема местного самоуправления, развивающаяся в странах Западной Европы, основывается в политическом плане на децентрализации власти и строгом распределении полномочий между различными уровнями управления. В экономическом — она базируется на принципе субсидиарности, т. е. распределении ресурсов в соответствии с возложенными законодательно или конституционно на местные органы власти задачами. Они, в

свою очередь, определяются необходимостью развития различных уровней самоуправления как самостоятельных территорий, а также удовлетворения потребностей граждан, проживающих на них.

Одной из основных предпосылок осуществления принципа субсидиарности является соблюдение ст. 3 параграфа 1 Европейской хартии местного самоуправления (1986 г.), которая наделяет органы власти «возможностью в рамках закона регулировать и управлять значительной частью общественной деятельности в соответствии с их собственной компетенцией и в интере-

сах местного населения». Несоблюдение принципа субсидиарности нарушает основы демократического управления на локальном уровне, поскольку не позволяет избранным представителям местных органов власти выполнять взятые на себя перед гражданами обязательства.

В 90-е годы в странах ЕС произошло усложнение и расширение функций органов местного самоуправления. Это связано с различными факторами как внутреннего, так и международного порядка. Во-первых, быстро меняющаяся экономическая конъюнктура, которая потребовала быстрого принятия конкретных мер в рамках возложенных на местные власти задач: например, по трудоустройству безработной молодежи, расширению строительства домов для престарелых, поддержанию уровня цен на социально значимые услуги и т. д. Во-вторых, расширение Европейского союза и решение общего круга проблем всеми уровнями управления, определяемых единой целью выравнивания уровней экономического развития стран ЕС.

В последние годы обозначилась тенденция перекалывания части полномочий сверху вниз — центральными органами власти на органы управления нижнего и базового уровней. В некоторых странах, например во Франции, Испании, с этой целью были проведены реформы децентрализации местного самоуправления. Одновременно бремя ответственности возросло снизу вверх, поскольку передача полномочий далеко не всегда сопровождается соответствующим финансовым обеспечением и закреплением законодательно или конституционно за местными органами власти адекватных их функциям финансовых ресурсов.

В связи с этим встает вопрос о том, насколько самостоятельны местные органы власти в странах ЕС в проведении локальной экономической политики, какова степень их финансовой автономии, позволяющей решать комплекс важнейших задач?

Финансовые ресурсы их состоят из налоговых поступлений, трансферт-

Доходы местных бюджетов

Страна	Доля налогов в общем доходе, %	Доля субсидий в общем доходе, %	Доля текущих поступлений в общем доходе, %	Доля заемных средств в общем доходе, %	Заемные средства на душу населения, евро	Доля налог. дохода, контрол. местными властями, %
Австрия	42	17	18	11	280	5
Бельгия	32	42	9	9	140	35
Дания	48	18	19	2	150	49
Финляндия	45	23	17	2	70	43
Франция	52	23	9	10	200	54
Германия	30	51	4	9	200	20
Греция	27	63	8	2		
Ирландия	16	57	21	3	18	16
Италия	21	62	4	3	70	25 <sup>1</sup>
Люксембург	31	32	23	3	90	32
Нидерланды	7	46	9	10	340	8
Португалия	31	47	10	8	20	7
Испания Автономные коммуны	16	70	1	11	140	
Муниципалитеты и провинции	53	31	2	12	90	34 <sup>1</sup>
Швеция	59	15	19	2	110	60
Великобритания	13	66	11	4	50	14

<sup>1</sup> Только муниципалитеты

ных выплат центрального правительства, доходов от текущей деятельности, от продажи имущества и заемных средств.

Доля налоговых поступлений и операционных доходов в финансовых ресурсах местных органов власти является своеобразным показателем их финансовой автономии. Однако она возможна лишь при условии, если они имеют право изменять объем этих ресурсов. Но это бывает не во всех случаях, поскольку плата за общественные услуги и ставки некоторых налогов устанавливаются государством.

Представление о степени финансовой автономии местных органов власти в различных странах дает та доля местных ресурсов в виде налоговых доходов, которую они контролируют. Поскольку в большинстве стран им разрешено влиять на налоговые поступления лишь в сторону понижения ставки налогообложения (когда достигнута максимально допустимая ставка), то этот показатель не всегда достаточно объективно отражает реальную ситуацию.

Целесообразно для упрощения сделать различие между ресурсами фискального порядка, которые в определенной степени находятся под контролем местных властей, и трансфертными выплатами, независимо от того, в какой форме они осуществляются: в виде дотаций центрального правительства или поступлений от налогов, ставка которых не устанавливается местными властями. Доля собственных налогов в финансовых ресурсах местных органов власти стран ЕС в 2000 г. составляла в среднем 25,7%, трансфертов — 49%.

Следует учитывать и такие факторы, как возможность самостоятельно распоряжения заемными средствами, наличие законодательных процедур, позволяющих оперативно получать финансовую помощь со стороны государства в зависимости от текущих потребностей местных бюджетов, и степень свободного распоряжения этой помощью.

В странах ЕС преобладают три категории местных налогов: налог на недвижимость, местный подоходный налог и местный налог на экономическую деятельность (имеется в виду налог, уплачиваемый только предприятиями). В каждой стране имеется хотя бы один из этих трех категорий налогов.

Наиболее общим для всех является налог на недвижимость, им облагаются строения, а также некультуренная земля. Поступления от этого налога составляют значительную часть доходов местных бюджетов (за вычетом займов): около 10% — в Италии; 12% — во Франции и Португалии; 14% — в Великобритании; 16% — в Бельгии и 17% — в Ирландии. В Германии, Австрии, Дании, Нидерландах и Люксембурге эта цифра составляет около 5%. Налог на недвижимость — это крупнейший источник налоговых доходов местных органов власти в Ирландии, Великобритании (это единственный местный налог), Испании, Италии, Австрии, Бельгии, Нидерландах.

Практически во всех странах ЕС владельцы недвижимости — домашние хозяйства или предприятия — должны платить местный налог на нее. В четырех странах ЕС — Франции, Великобритании, Ирландии и Нидерландах — этот налог платят также арендаторы собственности.

В большинстве стран местные власти имеют значительные полномочия в изменении ставки налога на недвижимость. В Италии с 1997 г. муниципалитеты получили возможность изменять ставку налога на недвижимость в зависимости от количества предоставляемых в различных районах коммунальных услуг.

Однако в Португалии, Великобритании и Ирландии эти полномочия ограничены государством. Местные органы власти Португалии могут изменять ее лишь в пределах 0,8% — 1%; ставка налога на собственность в городах, ставка налога на недвижимость в сельской местности устанавливается государством. В Великобритании и Ирландии правительство имеет право в соот-

ветствии со специальной процедурой ограничивать рост ставки налога на недвижимость, взимаемого местными органами власти, если оно считает их расходы чрезмерными.

Местный налог на экономическую деятельность юридических и физических лиц, занимающихся промышленной или торговой деятельностью, был введен в 8 странах ЕС: Бельгии, Испании, Италии, Франции, Нидерландах, Люксембурге, Португалии, Германии. Влияние его на экономическую деятельность различно в разных странах. Например, в Италии, Бельгии, Испании и Португалии он обеспечивает менее 10% доходов местных бюджетов (за исключением займов), в Германии — 13,5%, во Франции — 20, в Люксембурге — 30%.

Местный подоходный налог введен в Бельгии, Дании, Финляндии, Швеции и Испании, причем в Бельгии в форме дополнительного налога к национальному подоходному налогу. В Испании с 1997 г. автономные коммуны получают 30% суммы национального подоходного налога, взимаемого на их территории (против 15% до 1996 г.) и имеют право изменять налоговую ставку.

Местный подоходный налог — важный источник финансовых ресурсов: он обеспечивает 16% муниципальных поступлений за вычетом займов в Бельгии, более 40% — в Финляндии и Дании и 60% местных доходов в Швеции, в последних трех странах это основной источник налоговых доходов местных органов управления.

Во всех странах, за исключением Дании, Ирландии и Великобритании, местные власти могут взимать другие налоги и сборы, но, как правило, они составляют небольшую долю налогового дохода.

В большинстве стран ЕС введение новых местных налогов находится в сфере компетенции центральных правительств. Только в Германии, Люксембурге и Греции местные органы власти имеют законодательное право на введение новых налогов. В одних странах за каждым из уровней мест-

ных органов власти закреплена определенная группа налогов, в других – местные налоги взимаются на нескольких уровнях, причем органы самоуправления каждого уровня имеют право менять ставки налогообложения. Это касается налога на недвижимость в Ирландии и Великобритании, четырех местных прямых налогов во Франции, подоходного налога в Швеции и Дании и налога на недвижимость в Бельгии.

Полномочия по изменению налогообложения варьируются по странам.

*Страны, в которых доходы от налогов, контролируемых местными органами власти, составляют более 40% доходов (за вычетом займов):*

Швеция	60
Франция	54
Дания	49
Финляндия	43

В Дании, Финляндии и Швеции эти полномочия распространяются в основном на местный личный подоходный налог. В этих странах местные органы власти имеют большие права в установлении ставок местных налогов. В Дании, например, отсутствуют законодательные ограничения на их установление.

*Страны, в которых доходы от налогов, контролируемых местными органами власти, составляют около трети доходов местных бюджетов (за вычетом займов) (%):*

Бельгия	35
Люксембург	32
Испания	менее 30

В Бельгии местные органы власти устанавливают ставки многих местных налогов (дополнительный налог на подоходный налог, взимаемый путем регулярных отчислений от дохода от недвижимости, дополнительный налог на личный подоходный налог, налог на предприятия, дополнительный налог на транспортные средства).

В Испании муниципалитеты взимают налоги на имущество, экономическую активность, здания, транспортные

средства и прирост капитала на недвижимость. Они могут изменять ставки в пределах шкалы, установленной государством. Автономные коммуны с 1997 г. имеют право изменять ставку национального подоходного налога, взимаемого на их территории.

*Страны, где доходы от налогов, контролируемых местными органами власти, составляют около 20% местных доходов (за вычетом займов):*

Австрия	5
Германия	20
Греция	2
Италия	менее 20
Ирландия	16
Нидерланды	8
Португалия	7
Великобритания	14

В Германии только половина финансовых ресурсов муниципалитетов, получаемых от налогообложения, формируется за счет муниципальных налогов, остальная часть – путем перераспределения налогов, взимаемых землями и государством. В Австрии эта доля еще меньше (40%). Муниципалитеты имеют право устанавливать ставки двух собственных налогов: налога на имущество и на напитки, что составляет около 12% налогового дохода.

В Ирландии фискальная автономия местного самоуправления ограничена, 57% деятельности местных органов власти финансируется посредством субсидий центрального правительства. До 1997 г. местные власти контролировали ставку только одного налога – налога на недвижимость, уплачиваемого предприятиями. В настоящее время они также получают доход от налога на пробег автомашин и имеют право менять ставку этого налога в сторону увеличения на 6% в течение двух лет.

В Португалии и Великобритании местные органы власти находятся в большой зависимости от государства, которое устанавливает уровень их налоговых доходов. Муниципалитеты Португалии могут устанавливать только одну ставку местного налога на предприятия (в сумме составляет около

4% местных доходов, исключая заемные средства), а также нескольких незначительных налогов.

За последнее десятилетие произошло резкое сокращение возможностей местных органов власти Великобритании по изменению ставок налогообложения. С 1988 г. британское правительство имеет право устанавливать минимальную ставку налога на недвижимость, взимаемого местными властями с высоким уровнем расходов.

В Нидерландах сумма доходов, получаемая посредством налогообложения, невелика. Налог, взимаемый муниципалитетами и службами водоснабжения, дает небольшие поступления, и здесь отсутствует как местный налог на экономическую активность, так и местный налог на личный доход. С 1995 г. провинции получили право взимать дополнительный налог на национальный дорожный налог.

В Италии финансовая автономия местных органов власти, несмотря на некоторое увеличение компетенции в 1990 г., остается ограниченной. Налоговая реформа 1996 г. передала в ведение провинций дополнительный налог на национальный налог на регистрацию транспортных средств (который до этого взимался на региональном уровне) и ввел два региональных налога: на плату за обучение в университетах и на отходы предприятий. Муниципалитеты получили право взимать местный налог на предприятия (с 1989 г.) и на недвижимость (с 1993 г.).

В Греции полномочия местных органов власти по изменению налогов распространяются на налог на недвижимость, на дополнительные квартиры, на рекламу, «налог на уборку территории и поставку электроэнергии в общественные места».

Доля трансфертного налогового дохода в разных странах ЕС различна: 30% общих доходов (за вычетом займов) — в Греции, 16% — в Великобритании, 51% — в Финляндии и 0,5% — в Дании. В Финляндии и Великобритании этот доход поступает только от одного налога. В других странах — от не-

скольких налогов до 21 в Австрии. Трансфертные налоги можно разделить на три группы:

1. Налоги, взимаемые на местном уровне, ставка которых не устанавливается местными органами власти. Например, налог на передачу прав собственности и налог на автопробег в Португалии или корпорационный налог в Великобритании.

2. Национальные налоги, часть дохода от которых передается местным властям. Например, в Германии (15% дохода от национального подоходного налога передается муниципалитетам), Финляндии (45% дохода от национального корпорационного налога передается муниципалитетам), Дании (часть поступлений от национального корпорационного налога передается муниципалитетам), Португалии (37,5% поступлений от НДС, взимаемого государством на их территории, передается муниципалитетам), Греции (20% личного подоходного налога, 25% налога на транспортные средства и 3% налога на недвижимость передается местным органам власти), Люксембурге (18% поступлений от личного подоходного налога, 10% поступлений от НДС, 20% налога на транспортные средства передается муниципалитетам) и в Австрии, где муниципалитеты получают определенную долю всех национальных налогов.

3. Налоги, взимаемые одним уровнем местных органов власти и передаваемые местным органам власти другого уровня. Эти налоги в каком-то смысле представляют собой собственный налоговый доход, поскольку часть поступлений остается на уровне местного коллектора, и одновременно они представляют собой трансфертный доход, являясь частью передаваемой прибыли: в Италии 7% муниципального налога на бизнес, ставки которого могут устанавливаться местными органами власти, передается в провинции. В Германии округа имеют право требовать от муниципалитетов на их территории пе-

редавать часть их собственного налогового дохода.

Трансфертные налоги предоставляются либо в зависимости от сумм, взимаемых на территории каждого отдельного муниципалитета (итальянские регионы, испанские автономные коммуны, португальские и датские муниципалитеты), либо в соответствии со следующими критериями финансового выравнивания: количество населения в рамках определенной территории (Великобритания, Австрия, Греция); различия в налоговых ресурсах (Германия и Австрия), различия в социальной ситуации (Греция), районы за пределами городской черты (Люксембург).

Значительную часть доходов местных органов власти ЕС составляют государственные субсидии и дотации. Общий критерий их распределения — различия в уровнях налоговых ресурсов местных органов власти. Другими критериями являются численность населения, протяженность дорог, уровень расходов на душу населения. Эти критерии могут применяться как по отдельности, так и вместе.

Субсидии на текущую деятельность составляют почти весь их объем в Швеции, Дании, Бельгии и Нидерландах и около 80% — во Франции. Местные органы власти свободно распоряжаются общими субсидиями, субвенции предоставляются либо на выполнение специальных функций, либо на специальную деятельность. Субвенции преобладают:

- в Ирландии — 80% субсидий. Распределяются по приоритетам (40% — субвенций используется на финансирование жилья, 39% — дорог и 17% — водоснабжение;
- в Нидерландах — 67% субсидий. Предоставляются на техническую деятельность, местные органы власти получают их в соответствии с совместной системой управления;
- в Греции — 50% субсидий. Предназначены на проекты по борьбе с безработицей или проекты, явля-

ющиеся частью государственных программ;

- в Бельгии — 40% субсидий. Используется на текущую деятельность, в частности на образование.

В некоторых странах субвенции назначаются для муниципалитетов, которые испытывают финансовые трудности: в Австрии и Германии, где земли оказывают финансовую помощь муниципалитетам, имеющим дефицит бюджета; в Нидерландах, где центральное правительство покрывает бюджетные дефициты и одновременно осуществляет полный контроль над местными финансами; в Португалии, где субвенции предоставляются муниципалитетам в специальных случаях, например, в случае природных бедствий или введения новых округов; в Италии, где субвенции резервируются на случай природных бедствий или предоставляются муниципалитетам, которые испытывают финансовые затруднения через специальный национальный фонд.

В соответствии с долей трансфертных доходов страны ЕС можно разделить на три группы:

- страны, в которых трансфертный местный доход составляет до 30% доходов местных бюджетов за вычетом займов: Швеция (15%), Дания (18%), Франция (23%) и Финляндия (около 25%);
- страны, где трансфертный доход составляет от 30 до 60% доходов местных бюджетов, за вычетом займов: Испания (свыше 36% для муниципалитетов), Люксембург (32%), Бельгия (47%), Нидерланды (51%), Австрия (53%) и Ирландия (57%);
- страны, в которых трансфертный доход превышает 60% местных доходов, за вычетом займов: Германия, Греция и Италия (около 60%), Великобритания (62%) и Португалия (68%).

Местные органы власти для выполнения возложенных на них функций используют заемные средства. Займы разрешены во всех странах ЕС, они предоставляются в основном на инвестиционные цели, а также на реструктуризацию долга (Германия, Португалия), приобретение акций в публичных компаниях или ассоциациях (Бельгия), финансирование дефицита компаний, контролируемых местными органами власти (Италия). В большинстве случаев займы сроком менее, чем на один год, используются для оплаты текущих операций. Местные власти могут брать ссуды из кредитного учреждения по своему выбору либо выпускать облигации. Только в исключительных случаях местные займы гарантируются государством.

Долгосрочные займы обычно предоставляются на определенных условиях. Пруденциальные правила различаются в зависимости от сроков кредитования и направлены на то, чтобы воспрепятствовать чрезмерной задолженности местных властей. Во Франции, например, пруденциальные правила касаются гарантий частных лиц при предоставлении займов, которые должны удовлетворять следующим условиям: сумма ежегодных гарантированных платежей и ежегодных выплат по собственной задолженности местных властей не должна превышать 50% реального текущего дохода; сумма ежегодных платежей, гарантированных для одного и того же заемщика на один финансовый год, не должна превышать 10% общей суммы ежегодных гарантируемых платежей; местные власти не могут гарантировать более 50% суммы займа. В Португалии ежегодные выплаты по задолженности, согласованные между муниципалитетом и межмуниципальными ассоциациями, к которым они принадлежат, ограничиваются 25% трансфертов центрального правительства за текущий год, или 20% инвестиций предыдущего года. В Великобритании ежегодно местным органам власти предоставляется максимальная сумма нового заимстования,

определяемая в соответствии с их доходами.

Краткосрочные займы предоставляются во многих странах в случае появления проблем с ликвидностью, как правило, на определенных условиях. В Германии необходимо предварительное разрешение, если сумма займов составляет 1/7 часть текущего муниципального дохода. В Дании краткосрочные заимствования датских муниципалитетов и провинций равны максимум 5,6 и 7,6 % соответственно от общей суммы задолженности (плюс гарантии и резервы). В Португалии общая сумма краткосрочных долгов не должна превышать 10% трансфертов центрального правительства в текущем году.

Таким образом, в разных странах ЕС степень финансовой автономии местных органов власти различна. Она зависит от возможности установления и изменения налоговых ставок, соотношения собственных, закрепленных и совместных налогов в налоговых ресурсах, доли заемных средств, дотаций и субсидий в общем доходе и возможности доступа и свободного распоряжения этими средствами.

Мониторинг финансовых ресурсов местных органов власти стран ЕС, проведенный независимыми экспертами Совета Европы в 2000 году, показал, что большинство органов местного самоуправления Европы не располагают достаточными финансовыми ресурсами для осуществления тех функций, которые на них возложены. Между тем, исходя из Европейской хартии местного самоуправления, местные сообщества имеют право претендовать в рамках национальной экономической политики на соответствующие собственные средства, которыми они могли бы свободно распоряжаться для осуществления возложенных на них задач.

Только в 8 государствах — членах ЕС доля собственных ресурсов местных органов власти равна около 50% общих финансовых ресурсов. В налоговых ресурсах преобладают по-прежнему земельный налог и налог на собственность, доля же налогов на экономическую активность постоянно сокращает-

ся. Во многих странах местные органы власти не имеют прав устанавливать либо менять ставки взимаемых ими налогов. Право установления местных налогов рассматривается в демократическом обществе как фактор, имеющий важнейшее политическое значение, поскольку это необходимое условие их независимости и признак реального самоуправления.

Очевидна доминирующая роль трансфертов над собственными ресурсами, причем в некоторых странах субвенции имеют большее значение, чем дотации. Субвенции в значительной степени ограничивают бюджетную инициативу и финансовую автономию местных органов управления.

Прослеживается определенная степень несоответствия между функциями финансирования местных бюджетов, компенсацией переданных полномочий и обеспечением финансового выравнивания. В некоторых странах отсутствуют четкие критерии, определяющие способы и цели финансового выравнивания. Финансовое выравнивание на вертикальном уровне приводит к тому, что более богатые местные органы власти зачастую не предпринимают дополнительные усилия по взиманию налогов на том основании, что поступления будут использованы только для трансфертов другим органам власти. Одновременно оно лишает стимулов более бедные местные органы власти максимально использовать свои фискальные возможности.

Децентрализация управления, которая делегирует большее количество функций на местный уровень, не всегда сопровождается передачей соответствующих финансовых ресурсов. Издержки, связанные со снижением налоговых поступлений, государство компенсирует дополнительными дотациями, в результате происходит «этактизация» фискальной автономии. Нарушение равновесия между задачами и ресурсами не позволяет осуществлять реальное местное самоуправление, усиливает финансовую зависимость местных органов власти от центральных правительств в проведении самостоятельной экономической политики. ■