

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ THE MUNICIPAL AUTHORITIES OF EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

Трачук П.А.,
кандидат юридических наук,
профессор кафедры административного, финансового
и информационного права
ГВУЗ «Ужгородский национальный университет»

В статье исследуются теоретические и практические аспекты организации и деятельности местного государственного управления в восточноевропейских странах после крушения «реального социализма». На основании изучения позитивного опыта европейских стран децентрализации как обязательного условия демократизации общества обозначено, что фундаментом муниципальной власти является экономическая и финансовая основы деятельности местного самоуправления. Обращено внимание на вопросы формирования бюджета, который составляет основу местного самоуправления. Проанализирована существующая в странах Восточной Европы материально-финансовая база функционирования местного самоуправления. Рассматриваются объективные факторы взаимосвязи государства и самоуправления в финансово-экономической сфере.

Ключевые слова: местные органы самоуправления, децентрализация, материально-финансовые ресурсы, система налогообложения, муниципальные кредиты, собственные доходы.

У статті досліджуються теоретичні і практичні аспекти організації та діяльності місцевого державного управління в східноєвропейських державах після розпаду «реального соціалізму». На основі вивчення позитивного досвіду європейських країн децентралізації як обов'язкової умови демократизації суспільства визначено, що основою муніципальної влади є економічна й фінансова основа діяльності місцевого самоврядування. Звертається увага на питання формування бюджету, який становить фінансову основу місцевого самоврядування. Проаналізована наявна в країнах Східної Європи матеріально-фінансова база функціонування місцевого самоврядування. Розглядаються об'єктивні фактори взаємозв'язку держави й самоврядування у фінансово-економічній сфері.

Ключові слова: місцеві органи самоврядування, децентралізація, матеріально-фінансові ресурси, система оподаткування, муніципальні кредити, власні доходи.

The article is devoted to the theoretical and practical aspects of local government organization and activities in Eastern Europe after the collapse of “real socialism” collapse. It is indicated (by studying the positive experience of European countries decentralization as a prerequisite of democratization) that the foundation of the municipal government is the economic and financial framework for local government. Great attention is paid to the questions of the budget that is the financial basis of local government. The author analyzes the existing in Eastern Europe material and financial base of local government. The author considers the state and government objective factors in the financial and economic sphere.

Key words: local government, decentralization, material and financial resources, tax system, municipal loans, own incomes.

Функционирование публичной власти, реальная способность решать задачи местного значения, а также создание условий для достойной жизни населения зависят от экономической и финансовой основы деятельности местного самоуправления. В этой связи наиболее важным с научно-прикладной точки зрения представляется показать характер и специфику именно финансово-экономических аспектов функционирования муниципальных органов стран Восточной Европы в современный период.

Переход институтов местного самоуправления в государствах Восточной Европы на рыночный путь развития в начале 1990-х г. обусловлен началом цикла институциональных и социально-экономических преобразований. В большинстве европейских стран муниципальные реформы, обеспечивающие самостоятельность местных органов публичной власти, завершились в середине XIX века, однако активная муниципализация имущественных активов и сосредоточение в руках местных органов власти значительных материальных и финансовых средств начинается только в середине XX века, когда система

свободной рыночной экономики достигает высокого уровня развития.

Изучение этих вопросов имеет важное теоретическое и практическое значение, поскольку с теоретической точки зрения независимость и самостоятельность органов местного самоуправления должны опираться на материально-финансовую базу. В любом случае реформа местного самоуправления не может осуществляться в отрыве от тех процессов, которые происходят в государстве, в частности в финансово-экономической сфере. Кризис в экономике, снижение возможностей финансирования жизненно необходимых направлений в социальной сфере, отсутствие государственной поддержки местного самоуправления негативно сказываются на процессе становления и развития муниципально-правовых отношений.

Отдельные аспекты состояния и перспективах финансово-экономической базы муниципального самоуправления изучали такие ученые, как С.А. Авакьян, Д.Д. Бутаков, И.В. Выдрин, О.Е. Кутафин, Ю.А. Крохин, Е.Ю. Козлов, Б.М. Лазарев, Б.А. Стра-

шун, В.И. Фадеев, К.Ф. Шеремет и др. Однако комплексная характеристика материально-финансовой базы функционирования местного самоуправления в странах Восточной Европы, их позитивный опыт еще не проводились. Все изложенное в совокупности указывает на актуальность предложенной статьи.

Целью и задачей статьи является исследование вопросов законодательного обеспечения финансово-экономических основ функционирования муниципальных органов власти государств Восточной Европы.

Основополагающим правовым документом для государств Восточной Европы в том числе и по данной проблеме является Европейская хартия о местном самоуправлении 1985 г., согласно которой «органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций» [1, с. 7].

Экономическую базу функционирования местного самоуправления составляет его собственная материально-финансовая база. Конституции всех государств Восточной Европы рассматривают институт муниципальной собственности в качестве разновидности публичной собственности.

Так, в ст. 140 Конституции Болгарии 1991 г. сказано, что община имеет право на собственность, которая используется в интересах территориальной общности. Режим и перечень ее объектов определяет закон (п. 4 ст. 17). Конституция Румынии (п. 5 ст. 135) провозглашает неотчуждаемость имущества, находящегося в публичной собственности.

В соответствии со ст. 65 Конституции Словацкой Республики 1992 г., община и территориальная единица более высокого уровня при условиях, установленных законом, самостоятельно ведут хозяйство с собственным имуществом и со своими финансовыми средствами.

Согласно Конституции Республики Польша 1997 г., единицам территориального самоуправления принадлежат право собственности и иные имущественные права (ст. 165).

Как справедливо отмечает профессор А.А. Спиридонова, финансовая деятельность муниципальных образований – это «осуществление соответствующим муниципальным образованием в лице компетентных органов функций по распределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в целях осуществления публичных задач и функций местного сообщества, а также делегированных полномочий государства» [2, с. 54]. Иными словами, местные органы самоуправления самостоятельно или при участии государства устанавливают порядок образования и использования централизованных (в рамках местного самоуправления) и децентрализованных денежных фондов. Создаются денежные фонды через систему налогообложения, муниципальных кредитов, в результате контроля за расходованием местных финансов, добровольных взносов.

В условиях перехода к децентрализованному государству для стран Восточной Европы особую значимость для местных органов приобретает бюджет, который составляет финансовую основу местного самоуправления и отражен в конституциях этих стран. Источники местного бюджета определяются законом и включают местные налоги и сборы, а также централизованные дотации государства [3, с. 28].

Помимо Конституций, нормативной базой, регулирующей материально-финансовые отношения, являются, как правило, специальные законы. Так, в Словакии такими законами являются Закон «О муниципальной собственности» от 1991 г. № 138, Закон «О местных пошлинах» от 1990 г. № 554. В Польше финансово-экономические вопросы местного самоуправления регулируются Законом «О передаче определенной государственной собственности во владение местного самоуправления» от 1990 г. № 301, Законом «О местных налогах и пошлинах» от 1991 г., Законом «О доходах органов территориального самоуправления» от 1998 г., Законом «О публичных финансах» от 1998 г., а также нормами законов о самоуправлении – Закона «О территориальном самоуправлении» от 1990 г. и Закона «О самоуправлении повят» 1998 г.

В Венгрии указанные отношения регулируются также нормами Закона «О передаче определенной собственности государства во владение местных органов самоуправления» от 1991 г., Закона «О местном налогообложении» от 1990 г., Закона «О системе целевых и специальных дотаций органам местного самоуправления» от 1992 г., Закона «О местном самоуправлении» от 1990 г. и др.

Четкое определение места местных бюджетов в бюджетной системе каждого восточноевропейского государства, источников их формирования их использования обусловлена, прежде всего, тем, что органы местного самоуправления обладают фактической властью лишь при наличии финансовых средств, которыми, в свою очередь, они могут свободно распоряжаться.

Данное положение находит закрепление и в теоретической позиции многих исследователей проблем финансово-экономической базы местного самоуправления. Так, И.И. Овчинников по этому поводу отмечает: «... именно местный бюджет является такой формой аккумуляции и расходования местных финансовых ресурсов, которая обеспечивает возможность осуществления органами местного самоуправления своих функций» [4, с. 156].

Современные российские авторы [5, с. 67] местный бюджет рассматривают в двух аспектах: материальном и правовом. В материальном смысле местный бюджет представляет собой сконцентрированный в рамках муниципального образования централизованный денежный фонд, который находится в распоряжении местных органов власти и используется для решения задач публичного значения. С юридической точки зрения местный бюджет является правовым актом, основным финансовым планом муниципаль-

ного образования по распределению и использованию денежного фонда муниципалитета, утверждаемый соответствующим представительным органом и закрепляющим права и обязанности участников бюджетных отношений. По мнению Е. Козлова и П. Фолькера, территориям необходимы собственные источники доходов в том числе путем установления местных налогов, а более слабым в финансовом отношении территориям требуются дополнительные средства за счет вертикального или горизонтального перераспределения финансов [6, с. 232].

Основополагающую роль играет самостоятельность органов местного самоуправления в формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов. Тем самым важным фактором в данном случае становится положение об источниках формирования доходной части местных бюджетов.

В процессе бюджетного регулирования в государствах Восточной Европы активно используются методы безвозмездной помощи, оказываемой нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящих. Среди таких методов используются традиционные дотации, субвенции и субсидии.

Наиболее важными источниками местных доходов в Польше являются налог на собственность и дорожный налог. Муниципалитеты имеют доли в некоторых доходах центрального бюджета.

В городах и пригородных гминах, а также в гминах с развитым туризмом, горнодобывающей и легкой промышленностью основными источниками доходов являются независимые доходы, однако в сельских муниципалитетах – государственные дотации. Основной статьей независимого дохода местного самоуправления является в Польше налог на собственность (16,4% от всех налогов), который налагается на дома и другие строения, а также на участки без строений, причем независимо от того, являются данные участки частными или государственными. В городах большую часть независимых доходов составляют доходы от приватизации, т. к. местные советы довольно часто продают коммунальные предприятия, дома и участки.

Также органам местного самоуправления Польши разрешено получать займы и облигации, хотя некоторые авторы отмечают, что, «согласно польскому законодательству, кредиты и облигации не составляют значительной части местных доходов» [7, с. 57].

Структура местных доходов в Венгрии состоит из пяти элементов: 1) государственных дотаций, 2) установленных центральных налогов (долевых доходов), 3) независимых доходов, 4) переводов из Фонда социальной защиты, 5) кредитов и облигаций.

Местные органы самоуправления Венгрии получают достаточно высокую и стабильную пропорцию от централизованных дотаций в свои бюджеты. Однако эта зависимость сочетается с неспецифическим распределением дотаций и большой свободой в использовании централизованных бюджетных дотаций. Существуют нормативные показатели, используемые при распределении дотаций. Личные

решения в вопросах распределения невозможны. Поэтому метод распределения дотаций дает самостоятельность и свободу действий местным органам самоуправления [8, с. 108].

Основными источниками независимых доходов в Венгрии являются местные налоги и доходы от приватизации в том числе бывших государственных предприятий. Местные налоги подразделяются на три основные группы с подгруппами: налог на собственность, коммунальный налог и налог на местное предпринимательство. Примечательно, что муниципалитеты могут выбирать источник налогообложения, но объект может быть подвергнут налогообложению только единожды. Помимо этого, местные органы отвечают за взимание налогов.

Основными источниками доходов для органов местного управления Словакии являются налоги и пошлины, доходы от муниципальной собственности, доля от централизованно взимаемых налогов и поступления от центрального правительства. Органам местного самоуправления Словакии предоставлено также право финансировать капитальные расходы через муниципальные облигации. Обычно существует два способа: либо муниципалитет выпускает новые облигации, либо банк выпускает и продает муниципальные облигации и использует вырученные деньги на выкуп долгов органа местного самоуправления. В обоих случаях муниципалитет гарантирует покрытие долга своей собственностью [9, с. 328].

Относительно доходной части местных бюджетов Чехии необходимо отметить, что основным ее источником являются также поступления, полученные от подоходного налога с физических лиц. В соответствии с новыми правилами, введенными в 1998 г., муниципальная часть указанного налога составляет 30%, государственная – 40%. Другими основными налоговыми источниками доходов являются такие местные налоги, как подоходный налог от предпринимательской деятельности и налог на недвижимость. Достаточно распространены в Чехии муниципальные облигации, выпускаемые в основном муниципалитетами больших городов для формирования инвестиционных фондов и поддержки сервисного обеспечения [10, с. 280].

Важную часть доходов чешских муниципалитетов составляют также дотации, субсидии и гранты, используемые в основном для финансирования и поддержки домов престарелых, детских центров, начальных школ, а также пожарных служб.

Представляется необходимым отметить, что практически во всех государствах Восточной Европы существуют так называемые разделенные доходы, пропорции деления которых определяются, на наш взгляд, соображениями централизации. Суть такой системы состоит в том, что часть доходов от того или иного источника поступает в центральный бюджет, а часть – в бюджеты муниципалитетов.

Кроме доходной части, структурным элементом любого бюджета является его расходная часть. Анализ бюджетных расходов государств Восточной

Европы позволяет сделать вывод об их многообразии, что, в свою очередь, определяется социально-экономическим и административно-территориальным устройством стран.

Законодательство рассматриваемых государств выделяет текущие и капитальные расходы местных бюджетов. Текущие расходы бюджетов – это та часть расходов, которая обеспечивает текущее функционирование органов местного самоуправления, тогда как капитальные расходы обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность органов местного самоуправления.

В контексте исследования местного бюджетного регулирования представляется необходимость рассмотрения финансового контроля, поскольку государство не может обеспечить социально-экономические программы, не располагая при этом определенными финансовыми ресурсами и не осуществляя за ними соответствующий контроль. Существование финансового контроля «объективно обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам» [11, с. 37]. Будучи инструментом формирования и использования денежных средств, он объективно отражает ход распределительного процесса.

Особенностью финансового контроля за деятельностью местных органов в государствах Восточной Европы в сфере целевого использования доходов и расходов средств местного бюджета является то, что в случае выделения из центрального бюджета субсидий или кредитов такой контроль осуществляется, с одной стороны, специально уполномоченными на то государственными органами, с другой – законодательными органами местного самоуправления.

Следует отметить, что межбюджетные отношения между различными уровнями административно-территориального устройства государств Восточной Европы строятся на принципах взаимной ответственности; выравнивания доходов местных бюджетов; компенсации местных бюджетов в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемые органами государственной власти; повышения заинтересованности органа местного самоуправления в увеличении собственных доходов бюджета; законности и гласности межбюджетных отношений.

Таким образом, анализ соответствующего законодательства и правовой литературы рассматриваемых стран позволяет сделать вывод, что определенная законодателем расходная часть минимального бюджета исчисляется по нормам и нормативам, установленным представительными вышестоящими органами власти на основе закона и имеющихся средств, тогда как доходная часть минимального бюджета должна покрывать гарантируемые вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы. Так, при недостатке доходов расходы покрываются дотациями и субвенциями, выделяемыми по реше-

нию вышестоящего представительного органа власти [12, с. 54–55].

Однако одной из наиболее актуальных проблем местного управления и местного самоуправления государств Восточной Европы остается, несмотря на происходящие интеграционные процессы, существование муниципалитетов-задолжников, большую часть которых составляют деревни и села; местные бюджеты по-прежнему остаются дотационными. Растущий долг небольших муниципалитетов влечет за собой распродажу муниципального имущества, что, думается, будет иметь достаточно длительное не совсем позитивное воздействие на сбалансированное развитие территорий.

Вместе с тем опыт государств Восточной Европы показал, что даже в небольших странах, где нет резких различий в региональном развитии, стандартные и централизованно устанавливаемые дотации для самоуправления объективно не обеспечивают равных условий ни для регионов, ни для отдельных городов и общин.

Система местных финансов остается предметом дебатов на национальном уровне государств Восточной Европы. Признается, что из-за сравнительно низкой доли доходов нестабильна вся финансовая система муниципалитетов, как и нестабильны экономические условия, в которых функционирует местное самоуправление. Хотя проведенный анализ показал, что размер муниципальных бюджетов постепенно увеличивался, в конечном итоге, они не соответствуют уровню инфляции в этих странах, характерной, впрочем, и для Украины.

Таким образом, процесс реформирования местного самоуправления постсоциалистических государств Восточной Европы должен сопровождаться, на наш взгляд, адекватным управлением местных финансов, необходимых для покрытия возрастающих местных расходов. Для обеспечения самостоятельности местного управления особенно важно управление собственной доходной базой территорий и снижение их зависимости от дотаций вышестоящих бюджетов. Дотации, по нашему мнению, должны покрывать лишь определенные виды расходов либо общегосударственного, либо регионального значения и обеспечить уравнивание финансового положения территорий.

Несмотря на то, что в законодательствах восточноевропейских государств достаточно четко прописывается материальная база самоуправления, на сегодняшний день проблема финансирования местных бюджетов и муниципальной собственности в данном регионе остается весьма актуальной. Однако интеграция четырех из шести исследуемых нами государств Восточной Европы в ЕС и распределение ресурсов из Структурных фондов ЕС позволили, на наш взгляд, выйти этим странам из «переходного периода» и установить успешное функционирование института местного самоуправления с точки зрения его демократичности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Пункт 1 ст. 9 Европейской хартии о местном самоуправлении 1985 г. *Об общих принципах организации местного самоуправления*: справочное пособие. Обнинск: Институт муниципального управления, 1986. С. 7.
2. Спиридонова А.А. Вопросы финансирования деятельности муниципальных образований. *Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе*: материалы Международного симпозиума, 15–16 ноября 2000 г. Саратов: Поволжская академия государственной службы, 2000. С. 54.
3. Алебастрова И.А. Муниципальные системы в странах Восточной Европы: Конституционные аспекты. *Научно-аналитический обзор*. Москва: ИНИОН РАН, 1994. С. 28.
4. Овчинников И.И. Финансово-экономическая основа местного самоуправления. *Овчинников И.И. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования*. Москва, 1998. С. 156.
5. Крохина Ю.А. Влияние децентрализации на муниципальные бюджеты. *Становление местного самоуправления в посткоммунистическом обществе*. С. 67; Спиридонова А.А. Указ. соч. С. 54.
6. Козлов Е.Ю., Фолькер П. Развитие концепции оптимального финансирования местных административно-территориальных образований в странах Восточной Европы. *Экономические и социальные технологии переходного общества*: материалы Международной научно-практической конференции, 2–3 декабря 1997 г., Пермь / под ред. Ю.К. Перского. Пермь, 1997. С. 232.
7. Парфенов Л.Б., Парфенова В.П. Коммунальная экономика польских гмин и способы ее финансирования. *Финансы*. 1998. № 9. С. 57.
8. Horvath T.M. Directions and Differences of Local Changes. P. 54–55.
9. Nemes J., Bercik P., Kuklis P. Lokal Government in Slovakia. P. 326–328.
10. Lacina K., Vajdova Z. Lokal Government in Czech Republi. P. 280.
11. Финансовое право: учебник для вузов / под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. Москва: ТК Велби, 2003. С. 37.
12. Horvath T.M. Directions and Differences of Lokal Changes. P. 54–55.