

**Реформы местной политической системы и местного самоуправления:  
Англия, Франция, Швеция и Германия в сравнении<sup>1</sup>**

**Гельмут Воллман (Hellmut Wollmann)  
Институт городских исследований и структурной политики**

**published in:  
Administrativnoe i finansovnoe pravo 2008  
(Public Law Research Centre Yearbook 2008)  
Tsentr publicno-pravovykh issledovanij, Moskva**

**Глава 13. Местные финансы**

Для описания финансовой специфики деятельности местных органов власти в данной главе будет сделана сравнительная оценка финансового положения муниципальных образований и их бюджетной автономии, особенный акцент будет сделан на то, в каком объеме они распоряжаются доходами от налогов, поступление которых они могут самостоятельно определять или регулировать путем установления различных нормативов (ставок налогов и т.д.), и соответственно, в каком объеме они для финансирования своих задач зависят от дотаций (общих или целевых) из государственного бюджета (см. таблицу 13.1 и данные о странах, сравниваемых в настоящей главе).

---

<sup>1</sup> from: **Hellmut Wollmann, 2008  
Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung  
in England, Schweden, Frankreich und Deutschland,  
Wiesbaden: VS Verlag, pp. 237 ff.**

**author`s e-mail address and website  
[hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de](mailto:hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de)  
[amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce](http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce)**

**Таблица 13.1: Местные доходы по их видам, в процентах**

Страна	Налоги			Дотации			Сборы
	всего	опосредованные местные налоги (участие в распределении иных налогов)	непосредственно местные налоги	всего	Общие дотации	Целевые дотации	
Англия			14 <sup>a)</sup>	64	40 <sup>b)</sup>	24	18
Швеция	70		70	13	9	4	7
Франция	65	15 <sup>c)</sup>	50 <sup>d)</sup>	25	16	8	3
Германия	33	18 <sup>e)</sup>	15 <sup>f)</sup>	33	27	6	11

Примечания:

- a) муниципальный налог (*council tax*)
- b) включая налог с предпринимателей (*business tax*)
- c) косвенные налоги (*fiscalité indirecte*)
- d) прямые налоги (*fiscalité directe*)
- e) часть подоходного налога и налога с оборота
- f) промысловый и земельный налоги

Источник: цифры взяты из последующих обзоров, посвященных данным странам. Следует учитывать, каждый из обзоров содержит данные на определенную дату – в промежутке времени между 1997 и 2004 годами.

### 13.1 Англия

Созданное в конце 19 века классическое местное самоуправление (*local government*) характеризовалось, во-первых, большим количеством разноплановых функций, и, во-вторых, тем основным положением, что местные органы власти (*local authorities*) финансировали свои полномочия и расходы в основном за счет собственных налогов, в том числе налогов от имущества, прежде всего земельных участков (так называемых *rate* – местных налогов). Высокая степень самофинансирования местных органов власти в связи с наличием собственных налогов составляла основу автономии местного самоуправления. В той мере, в какой развитие идеи государства всеобщего благоденствия способствовало увеличению местных функций и местных расходов, росла доля государственных дотаций (*грандов*) в местных бюджетах. Если в 1920 году эта доля составляла только 20%, то до 1970-х годов она выросла до 60-65%, в то время как доля местных налогов за тот же период упала до 40% (а в сравнении с иными государствами еще более значительно).

С конца 1970-х годов консервативное правительство под руководством Маргарет Тетчер стремилось к тому, чтобы подчинить своему контролю принятие решений в бюджетной сфере местными органами власти, и в 1984 году распорядилось об установлении предельных нормативов местных бюджетов (*capping*), в частности годовых темпов их прироста, и этим существенно ограничило возможность принятия органами местного самоуправления решений по установлению налогов. В 1989/1990 годах оно упразднило существовавшие столетиями старые местные налоги (*rates*), включая и их относящийся к частному праву компонент (*domestic rates*). Вместо них был введен новый, подушный налог (*poll tax*), взимаемый по твердой ставке с каждого

совершеннолетнего гражданина, в то время как налоги, распространяющиеся на предпринимателей (*business tax, non-domestic rate*), были выведены из местной компетенции и подчинены национальному законодательству, доходы от их сбора, правда, поступали местным органам власти в виде государственных дотаций (см. Wilson/Game 2006: 207). Растущее политическое сопротивление против взимания подушного налога, главным образом на местном уровне, существенно способствовало отставке премьер-министра Маргарет Тетчер и принудило ее преемника, Джона Майора заменить подушный налог муниципальным налогом (*council tax*), который являлся еще более жестким, чем земельный налог (*property tax*). Налог с предпринимателей (*business tax*) оставался и дальше под национальным законодательным регулированием, с передаваемым муниципальным органам доходами.

Хотя новое лейбористское правительство с 1997 года отказалось от жесткого установления нормативов местных бюджетов, в резерве у центральной власти сохранялась возможность контроля за чрезмерным повышением налогов („*a reserve power to control excessive council tax increases*“ (DETR 1998: 5.7)). Кроме того, правительство сохранило за собой право избирательного и целенаправленного вмешательства в деятельность местных органов власти (связанное с чрезмерным повышением налогов - см. Wilson/Game 2002: 33).

Указанные выше меры правительства Тетчер привели к снижению доли местных налогов в бюджетных доходах. Если в середине 1970-х годов их доля возросла с 35 до 40 процентов, то в 1990-х годах под эгидой консерваторов она упала до 15 процентов, а при лейбористском правительстве снова возросла до 22 процентов (в 2005/06 годах, см. Wilson/Game 2006: 218). Наоборот, доля государственных дотаций (грантов) непрерывно росла и достигла примерно двух третей доходов бюджетов (включая передаваемый налог с предпринимателей - *business tax*). Часть грантов приходится на специальные („*ring-fenced*“) целевые гранты, при расходовании которых местные органы власти связаны значительными установленными государством условиями, доля данных грантов по отношению к предусматривающим свободное распоряжение общим грантам (*general grants*) также постоянно возрастает. В 2005/06 годах доля целевых грантов составляла 31 процент против 28 процентов общих грантов (см. содержащие данную информацию графики в Wilson/Game 2006: 218).

**Таблица 13.2: Структура местных доходов в Англии (графства, округа и унитарные администрации) 1997/1998**

Виды доходов	Доля
Собственные доходы местных органов ( <i>local authorities</i> )	
Собственные местные налоги ( <i>council tax</i> )	14%
Другие местные доходы	
Сборы за оказание услуг, сдачу имущества и т.д.	18%
Продажа земельных участков и иного имущества	3%
Прочее	1%
<b>Промежуточная сумма собственных доходов</b>	<b>36%</b>
Дотации центрального правительства	
Общие дотации ( <i>general grants</i> , в частности <i>revenue support grants</i> )	24%
Целевые дотации на определенные местные задачи, на финансирование определенных услуг ( <i>grants to specific services</i> )	21%

Целевые дотации на инвестиционные цели ( <i>capital grants to specific services</i> )	3%
Государственный налог: <i>non-domestic rates</i> ("business rate")	16%
<b>Промежуточная сумма дотаций центрального правительства</b>	<b>64%</b>
Всего доходов	100%
Всего доходов в абсолютном выражении	77,2 млрд. £

Источник: Chandler 2001: 56, DETR 1999

Принимая во внимание состав муниципальных доходов, в которых государственные дотации (привлеченные средства) превосходят местные налоги (собственные средства) более чем вчетверо, в плане самофинансирования местных полномочий Англия находится в конце списка рассматриваемых стран (см. также Wilson/Game 2006: 215).<sup>2</sup>

### 13.2 Швеция

Создание современного шведского самоуправления (*kommunal självstyrelsen*) восходит к 1862 году, в котором двум уровням – городам (*kommuner*) и округам (*landstings kommuner*) было предоставлено право взимать собственные налоги для финансирования своих полномочий и задач, и это собственное право коммун на взимание налогов создало финансовую основу для их положения и независимости по отношению к государству; и сейчас традиционно самая большая часть местных полномочий и задач (в настоящее время более 70 процентов) покрывается местной казной. Эта финансовая основа была подтверждена в Конституционном законе (*regeringsform*) 1974 года тем положением, что коммуны «вправе взимать налоги для осуществления своих полномочий».<sup>3</sup>

#### *Местные налоги*

Право коммун определять размер взимаемых подоходных налогов в рамках своих налоговых полномочий остается неприкосновенным до сих пор, за исключением начала 1990-х годов, когда из-за имевшего тогда место экономического и бюджетного кризиса коммуны под нажимом правительства заморозили свои налоги в актуальном состоянии на двухлетний срок (см. Norton 1994: 308).

Изначально местным налогом был местный подоходный налог, который устанавливался и взимался городами и округами в каждом случае самостоятельно. В среднем по стране налоговая ставка подоходного налога (в городах) составляла 20,8 процента от дохода налогоплательщика (в 2004 году), а в округах – 10,71 процента (см. SCB 2005: 440), таким образом, совокупное обременение граждан обоими коммунальными налогами составляло в среднем в сумме около 30 процентов. В зависимости от города и округа годовые налоговые

<sup>2</sup> „There are no longer many western countries in which local government has apparently got less financial discretion“.

<sup>3</sup> См. *Regeringsform*, Kap. 1 § 7: „Kommuner får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter“.

ставки существенно отличаются от указанных средних величин (данные по налоговым ставками по городам и округам см. SCB 2005: 435 ff).

Ввиду социально-экономической диспропорции между городами и округами, в частности между севером и югом Швеции, и, с одной стороны, различной себестоимости (например, социальной помощи, здравоохранения и т.д.), а с другой стороны, объективными различиями в допустимой налоговой нагрузке на граждан, в 1996 году была законодательно создана межкоммунальная система финансового выравнивания, в рамках которой лучшие по финансово-экономическим показателям города и округа обязаны уплачивать из своих налоговых доходов выравнивающие платежи в пользу коммун, находящихся в менее выгодных экономических условиях (см. Regeringskansliet 2004: 16, обзор коммун-плательщиков и коммун-получателей см. SCB 2005: 441 ff.).

### *Государственные дотации*

Относительно государственных дотаций в Швеции также можно различать общие дотации, которыми коммуну распоряжаются относительно свободно, и целевые дотации. В ходе принимаемых правительством в 1990-х годах решений о дальнейшей децентрализации управления целевые дотации были дополнительно сокращены за счет увеличения общих, тем самым была расширена свобода коммун по распоряжению данными дотациями.

**Таблица 13.3: Структура доходов шведских городов (*kommuner*) 2004**

Виды доходов	Доля
Собственные доходы городов	
Собственные налоги	69,5%
Иные местные доходы	9,0%
Сборы и платежи за оказание услуг	7,0%
<i>Промежуточная сумма собственных доходов</i>	<i>85,5%</i>
Государственные дотации	
Общие дотации	8,6%
Целевые дотации	5,9%
<i>Промежуточная сумма государственных дотаций</i>	<i>14,5%</i>
Всего доходов	100%
Всего доходов в абсолютном выражении	416,2 млрд. SEK

Источник: SKF/LF 2004: 10, ScB 2005:447

**Таблица 13.4: Структура доходов шведских округов (*landsting kommuner*) 2002**

Виды доходов	Доля
Собственные доходы округов	
Собственные налоги	70%
Сборы и платежи (за оказание услуг больницами и пр.)	10%
<i>Промежуточная сумма собственных доходов</i>	<i>80%</i>
Государственные дотации	
Общие дотации	6%
Целевые дотации	14%
<i>Промежуточная сумма целевых дотаций</i>	<i>20%</i>
Всего доходов	100%
Всего доходов в абсолютном выражении	190 млрд. SEK

Источник: Regeringskansliet 2004: 14

Таким образом, взимаемый городами (*communes*) собственный (городской) подоходный налог дает до 70 процентов доходов местных бюджетов (что в международном сравнении является случаем единственным и уникальным), в то время как государственные дотации все вместе достигают лишь уровня 13 процентов (в сравнении с другими странами показательно мало). Из 13 процентов девять составляют общие дотации, все вместе целевые дотации составляют четыре процента, при этом следует учитывать, что после того, как в с 1970-х и 1980-х годах доля целевых дотаций временно возросла, в 1990-х годах их доля была уменьшена в пользу общих дотаций с ясным намерением расширить свободу коммун в принятии решений по финансированию своих задач.

Исходя из изложенного, Швеция в отношении финансово-бюджетной автономии местного самоуправления находится на вершине по сравнению с другими странами.

### 13.3 Франция

В своих основных чертах действующая в настоящее время муниципальная налоговая система берет свое начало из законодательства от 31.12.1973 (см. Moreau 2002: 52). После децентрализации в начале 1980-х годов местная финансовая система получила свое дальнейшее развитие на трех управленческих уровнях (*collectivités locales/territoriales*): коммуны, департаменты, регионы (*communes, départements, régions*).

#### *Местные налоги*

Четырьмя важнейшими местными налогами (*fiscalité directe*) являются (см. Moreau 2002: 54, Wegener 2004):

- *taxe professionnelle* (т.н. профессиональный налог, он равнозначен местному немецкому промысловому налогу, но в отличие от него включает также свободные профессии),

- *foncier bâti* (т.н. земельный налог с застроенных участков),

- *foncier non-bâti* (т.н. земельный налог с незастроенных участков),

- *taxe d'habitation* (т.н. жилищный налог, который взимается с суммы арендной платы за жилое помещение).

Эти местные налоги (именуемые *fiscalité directe*) были созданы в качестве налоговых источников национальным законодательством и право распоряжаться ими принадлежит исключительно органам местного самоуправления (*collectivités locales/territoriales*), но не государству. Каждая территориальная единица на каждом из трех уровней (коммуны (*communes*), департаменты (*départements*), регионы (*régions*)) вправе пользоваться каждым из указанных налоговых источников путем установления (со значительной самостоятельностью) собственных налоговых ставок (*taux de l'impôt*). При этом в принципе

допускается возможность трем уровням пользоваться одновременно (конкурируя между собой) одними и теми же источниками доходов, в том числе и по отношению к одним и тем же налогоплательщикам, например, в исключительных случаях профессиональный налог (*taxe professionnelle*) уплачивается многократно, на каждом из трех уровней.

При взаимодействии коммун (*intercommunalité*) местная финансовая система еще более усложнилась с вступлением в силу закона об усилении и упрощении взаимодействия между коммуналами 1999 года. Данный акт учредил коммунальные объединения (*communautes*) с собственной налоговой компетенцией (*fiscalité propre*), вследствие чего данные образования получили возможность пользоваться указанными четырьмя налоговыми источниками – опять конкурируя с указанными тремя уровнями (например, в отношении профессионального налога (*taxe professionnelle*) мог устанавливаться дополнительный платеж к муниципальному налогу (*impôt additionnel à la taxe communale*); см. Moreau 2002: 142, Hertzog 2002: 636). В отношении отдельных типов коммунальных союзов – коммунальных агломераций (*communauté d'agglomération*) действует особое правовое регулирование, которым внутри их района может устанавливаться единый профессиональный налог (*taxe professionnelle unique*), чем отменяется полномочие их коммун-членов взимать на данной территории профессиональный налог (см. Moreau 2002: 165).

Распределение общих сумм взимаемых корпорациями местного самоуправления четырех коммунальных налогов (*fiscalité directe*) выглядит следующим образом (см. таблицу 13.5), наглядно показано, что львиная доля (почти половина) приходится на профессиональный налог (*taxe professionnelle*).

**Таблица 13.5: Местные налоги *fiscalité directe* по видам 1999**

Виды налогов	Доля
<i>taxe professionnelle</i> (профессиональный налог)	48,2%
<i>taxe d'habitation</i> (налог со сдачи в найм)	22,5%
<i>foncier bâti</i> (налог с застроенных участков)	27,4%
<i>foncier non bâti</i> (налог с незастроенных участков)	1,6%
Всего	100%
всего в абсолютном выражении	47,4 млрд. €

Источник: Moreau 2002: 53, собственные расчеты

Общая сумма поступлений от указанных налогов делится между видами территориальных единиц следующим образом (см. таблицу 13.6), можно заметить, что коммуны (которыми могут быть также большие или средних размеров города) получают гораздо больше поступлений, чем два других уровня (причем несоизмеримо большую часть).

**Таблица 13.6: Местные налоги (*fiscalité directe*) по видам территориальных единиц 2000**

Виды территориальных единиц	Доля
коммуны ( <i>communes</i> )	63,2%
департаменты ( <i>départements</i> )	27,4%
регионы ( <i>regions</i> )	7,8%
Всего	100%
всего в абсолютном выражении	49,6 млрд. €

Источник: Hertzog 2002: 625, собственные расчеты

## Государственные дотации и субвенции

Одновременно с 1980-х годов формировалась система государственных дотаций и субвенций, с помощью которой предоставляются финансовые транши из государственного бюджета коммунальным территориальным корпорациям для покрытия текущих расходов, а также на инвестиционные цели, и возрастающая детализация которых направлена не в последнюю очередь на то, чтобы корректировать присущие местной налоговой системе несоответствия и диспропорции:

- *dotation générale de fonctionnement, DFG*, т.н. дотации на финансирование деятельности местных публичных учреждений, с 1993 года преобразованы в ключевые дотации,

- *dotation générale de décentralisation, DGD*, т.н. дотации на делегированные полномочия, которыми должны уравниваться дополнительные финансовые обременения коммун, связанные с децентрализацией управления и передачей полномочий,

- *dotation générale d'équipement, DGE*, т.н. дотации модернизацию производства, то есть инвестиционные дотации,

- *dotation globale de fonctionnement, DGF*, т.н. общие дотации на финансирование деятельности публичных учреждений, которые (как и *dotation d'intercommunalité des EPCI*, т.н. дотации на расходы по взаимодействию коммун) адресуются объединениям коммун (*Etablissements publics de coopération intercommunale, EPCI* т.н. Государственным учреждениям взаимодействия коммун) и должны расходоваться на финансирование их особых финансовых нужд (Moreau 2002: 142).

Из таблицы 13.7, на которой изображены общие суммы доходов трех уровней местного самоуправления (коммун (*communes*), департаментов (*départements*) и регионов (*régions*)), следует, что три четверти из них приходятся на собственные доходы, из которых львиную долю также составляют прямые местные налоги (*fiscalité directe*).

Таблица 13.7: Структура доходов территориальных единиц (*collectivités locales/territoriales*) 2000

Виды доходов	Доля
Собственные доходы	
Прямые местные налоги ( <i>fiscalité directe</i> )	51,4%
Иные местные налоги ( <i>fiscalité indirecte</i> )	17,0%
Сборы	3,1%
Долговые обязательства	7,8%
Промежуточная сумма собственных доходов	76,3%
Дотации	
Дотации на текущие расходы	16,6%
Государственные инвестиционные дотации	7,1%
Промежуточная сумма дотаций	23,7%
Всего доходов	100,0%
Всего доходов в абсолютном выражении	126,7 млрд. €

Источник: Hertzog 2002: 637, собственные расчеты

Если рассматривать структуру доходов трех уровней местного самоуправления в отношении департаментов (Таблица 13.8), то в отношении них, с одной стороны, также характерна тенденция возникновения доходов в преобладающей части из собственных налоговых источников. С другой стороны эффективность финансирования и рефинансирования социальных услуг (*aide sociale légale*) для департаментов после децентрализации 1982 года снизилась в связи с тем, что значительные поступления от трансфертов, полученных на эти цели (*transferts reçus*), а именно от возврата затраченных сумм, впоследствии им перечисляются обратно из государственной казны или, в частности, субъектами социального страхования (*Caisse Nationale d'Allocations Familiales, CNAF*, т.н. Государственная касса пособий для семей с детьми).

**Таблица 13.8: Структура доходов департаментов (départements) 1998**

Виды доходов	Доля
Прямые налоги ( <i>fiscalité directe</i> )	41,6%
Прочие налоги ( <i>fiscalité indirecte</i> )	17,5%
<i>transferts reçus</i>	24,9%
Государственные дотации (на текущие расходы)	12,6%
Государственные инвестиционные дотации	14,8%
Всего доходов	100,0%
Всего доходов в абсолютном выражении	35,4 млрд. €

Источник: Moreau 2002: 239, собственные расчеты

В совокупности французская финансовая система представляет собой противоречивую картину. С одной стороны нельзя не заметить то, что неожиданно высокая доля (около 50 процентов) доходов трех управленческих уровней (коммуны, департаменты, регионы) возникает из четырех прямых налогов (*fiscalité directe*). Из доходов от прямых налогов также примерно половина выпадает на профессиональный налог (*taxe professionnelle*). К 50 процентной доле прямых налогов добавляется 15 процентная доля непрямых налогов (*fiscalité indirecte*), и иных налогов, поступлениями от которых также распоряжаются местные коллективные образования. В результате с учетом этого доля коммунальных налогов в коммунальных доходах достигает более 60 процентов. Право корпораций местного самоуправления, то есть избранных ими представительных органов (муниципальный совет (*conseil municipal*), генеральный совет департамента (*conseil général*), региональный совет (*conseil régional*)) самостоятельно устанавливать налоговые ставки (*taux de l'impôt*) для каждого из четырех прямых налогов (*fiscalité directe*) является «самым широким в Европе», что выражается в его «достаточно широкой автономии» (Hertzog 2002: 263).<sup>4</sup>

С другой стороны то правило, что источники дохода от всех четырех прямых налогов принципиально находятся в распоряжении территориальных корпораций всех трех уровней местного самоуправления наряду друг с другом (и

<sup>4</sup> „Le pouvoir fiscal des autorités locales françaises est l'un des plus étendus en Europe ... exerçant avec d'assez grande liberté“ (Hertzog 2002: 623).

конкурируя друг с другом), ведет к дублированию, неопределенности, искажениям, что для центральной государственной власти всегда может быть поводом вмешаться в финансовое обеспечение местного самоуправления в плане коррекции и перераспределения государственных дотаций (*dotations*) и субвенций (*subventions*). В совокупности это неординарная развитая налоговая система, о которой можно сказать «потребовалась основополагающая реформа, наличие условий для которой, однако, не было выяснено... (До нее имелись) несколько многосложных реформ, которые усложняли до предела налоговую систему, что на практике вело к ее неясности» (Hertzog 2002: 624)<sup>5</sup>. Все возрастающее государственное вмешательство, связанное с государственными дотациями, создает впечатление (и опасение) рецентрализации местной налоговой системы („*retour à la centralisation*“, Hertzog 2002: 626).

### 13.4 Германия

#### **Традиционное разделение местной финансовой системы между общинами/городами и округами**

Регулирование финансовых вопросов в двухступенчатой (состоящей из округов и общин/городов) коммунальной системе имеет далеко идущие последствия, так как средства из налоговых источников и долей участия в них передаются городам и общинам непосредственно, в то время как округа получают свои доходы в существенной части из отчислений, т.е. сборов, которые предаются округам из бюджетов относящихся к ним общин (так называемых общин, входящих в округа). Это разделение обоснованно находится в основе различных направлений развития городов и округов как различных уровней местного самоуправления в течение 19 века (см. Wollmann 1999a: 200 f.). При этом округа в отношении гарантии права на местное самоуправление, предусмотренного абзацем 2 статьи 28 Основного закона (там они указаны как «объединения общин») в конституционно-правовом смысле находятся в равном положении с общинами (см. Henneke 1999). И все-таки это явное различие состоит именно в том, что округа – в противоположность городам и общинам *не непосредственно* участвуют в общей налоговой и финансовой системе, но путем участия в налоговых дотациях, опосредованном финансировании, предоставляемом общинами, являющимися, так сказать, спонсорами округов (см. Meyer 1999, о критике и предложениях по реформированию положения округов см. Henneke 2006)..

Из общих доходов обоих коммунальных уровней (230,45 миллиардов евро в 2004 году) на долю городов и общин, включая не входящие в округа города, приходится 75,6 процента, на долю округов 24,4 процента (цифры из издания Wohltmann 2006: 180 f.). Данное соотношение долей в общих доходах 3 к 1

<sup>5</sup> „... défauts structurels ... qui exigeraient une réforme en profondeur dont on ne perçoit pas les prémisses ... De multiples réformes ponctuelles ont compliqué le régime de ces impôts au point de le rendre quasi incompréhensible“ (Hertzog 2002: 624).

отражает различную функциональную нагрузку в системе управления ФРГ у более чем 12000 городов и общин, среди которых особенно можно выделить 116 не входящий в округа города, с одной стороны, и 323 округов с другой стороны.

Так как дальнейшее рассмотрение финансовой системы городов и общин должно быть сжатым и ограниченным, то для характеристики и классификации финансов округов в данной работе не осталось места (более детально по ним см., например, Meyer 1999 и включенный в эту книгу список литературы).

В доходах округов первое место занимают налоговые отчисления, которые округа получают от входящих в них (относящихся к округам) общин. Установление размера (нового каждый год) налоговых отчислений осуществляется представительным органом соответствующего округа (Окружным Ландтагом) и постоянно становится предметом споров между округом и его общинами (см. Meyer 1999: 473 ff.).

**Таблица 13.9: Структура доходов немецких округов 2004**

Виды доходов	Доля I
Налоговые отчисления	40,7%
сборы и платежи	7,5%
Общие дотации земель	34,1%
Инвестиционные дотации Федерации и земель	3,5%
Всего доходов	100,0%
Всего доходов в абсолютном выражении	30,5 млрд. €

Источник: Wohltmann 2006b: 218, собственные расчеты

## **Финансовая система городов и общин**

Доходы города и общины получают, в частности, от

- налогов
- государственных дотаций, а также
- сборов и платежей

### *Налоговые доходы*

Для финансирования своих задач со времени создания современной системы местного самоуправления города имеют большие полномочия по взиманию собственных налогов. Среди данных налогов в течение девятнадцатого столетия, в особенности поле имперской налоговой реформы 1893 года, важнейшую роль играли промысловый налог (взимаемый с занимающихся определенной деятельностью на данной территории) и земельный налог (уплачиваемый собственниками земельных участков) – так называемые прямые налоги. В годы между двумя мировыми войнами, вследствие налоговой реформы 1920 года, промысловый и земельный налоги также остаются столпами (правда, все более шаткими) финансовых поступлений общин (см. von Saldern 1999: 33, со списком литературы).

В соответствии с данной линией развития в обеспечение местного самоуправления и его финансирования с 1945 года согласно новому устройству

федеральной финансовой и налоговой системы в совокупности с характерным принципом разделения полномочий промысловый и земельный налоги были (впредь) предоставлены общинам как исключительно им полагающиеся налоговые источники и одновременно получило конституционное закрепление (ст. 106 Основного закона) право общин «устанавливать в рамках закона налоговые ставки по промысловому и земельному налогам», а также право на установление своих налогов.

Большая финансовая реформа 1969 года, призванная скорректировать возникший в течение 1960 годов дисбаланс в налоговом распределении в федеральной и общегосударственной финансовой системе и для этой цели призванная отменить или как минимум ослабить прежний принцип разделения федеральных и общинных налогов (в американском понимании: распределение доходов, *revenue sharing*,) в значительной мере затронула также местную финансовую и налоговую систему.

С одной стороны было установлено, что общины передают в совокупности 20-процентную часть взимаемого ими промыслового налога по половине федерации и землям.<sup>6</sup> С другой стороны, общины получали конституционно закрепленную часть (абзац 5 статьи 106 Основного закона) подоходного налога, не только чтобы возместить их потери от данной части промыслового налога, но для того, чтобы открыть им участие в данном источнике доходов, в динамике изменения подоходного налога (ввиду благоприятного экономического развития). С отчислением части подоходного налога общины были включены в распределение налогов между федерацией и землями (ранее данное разделение как раз и осуществлялось только между федеральным и земельным уровнями). Правда, при этом исключалось самостоятельное указание муниципальной части подоходного налога в уставах, данный вопрос подпадает под федеральное регулирование (решения по нему принимаются с одобрения Бундесрата). С 1980 года муниципальная часть подоходного налога составляет 15 процентов. Следует отметить, что в 1969 году коммуна совместно было предоставлено конституционное право устанавливать налоговую ставку в причитающейся им части подоходного налога, с помощью данного права коммуны могли определять размер местных поступлений от полагающейся им части подоходного налога.<sup>7</sup> Однако требуемые для этого федеральные законодательные акты во исполнение данного права до сих пор не приняты (о дискуссии и – важно принять к сведению – также и о скептическом отношении со стороны коммун к данному праву – см. Karrenberg/Münstermann 2005: 27 ff.).

Включение общин в систему налогового распределения в 1998 году было дополнено еще тем, что им (благодаря конституционным изменениям)

---

<sup>6</sup> За этой мерой прослеживается цель уменьшить конкурентную борьбу коммун за инвесторов, которую коммуны вели путем установления ставок по промысловому налогу – для ускорения экономического развития и повышения качества жизни.

<sup>7</sup> См. абзац 5 статьи 106 Основного закона: «Подробности определяются федеральным законом... он может установить, что общины определяют налоговые ставки для полагающейся им части налога»

предоставлена часть налога с оборота, которая федеральным законом (с одобрения Бундесрата) установлена в 2,2 процента.

### *Государственные дотации*

В немецкой финансовой системе также имеется важное разделение между общими дотациями (в частности, предоставляемыми землями) в местные бюджеты и целевыми дотациями, в первую очередь инвестиционными дотациями (Федерации и земель). Если первые поступают в местные бюджеты для общего распоряжения коммунами, то перечисление последних связано с определенными целями и условиями.

Львиная доля общих дотаций является средствами, которые земли предоставляют общинам в рамках так называемого финансового выравнивания или на условиях так называемых ключевых дотаций (см. Karrenberg/Münstermann 1999: 448, о подробностях и существенных отличиях задуманной и реализуемой политики федеральных земель в сфере финансового выравнивания см., например, Karrenberg/Münstermann 2005: 49 ff.). Следует отметить, что решение о форме и объеме предоставляемых коммунам средств земель находится в сфере компетенции отдельных земель. Однако Основным законом на земли наложена обязанность обеспечить поступление землям части доходов от налогов на данной территории (см. абзац 7 статьи 106 Основного закона).<sup>8</sup>

Инвестиционные дотации традиционно потому имеют большое значение, так как подавляющая часть (приблизительно три четверти!) публичных инвестиций вкладывается в различные проекты именно коммунами.

### *Сборы и платежи*

Третий столп доходов коммун образуют сборы и платежи, которые коммуны взимают за оказание публичных услуг – за сброс воды, вывоз мусора, очистку улиц, услуги бань, детских садов, вплоть до государственных театров, музеев и т.д. (см. Karrenberg/Münstermann 1999: 453 ff.). Количественное значение сборы как инструмент финансирования и рефинансирования получают в последние годы – на фоне растущих бюджетных проблем. Степень покрытия издержек, то есть степень рефинансирования при оказании коммунальных услуг по сбору отходов является, как правило, очень высокой (близкой к 100 процентам), в то время как при оказании культурно-досуговых услуг она намного ниже (см. данные в Karrenberg/Münstermann 1999: 454, рисунок 6). Преследующая многие цели и все расширяющаяся политика коммун по взиманию сборов при этом устанавливает административные, правовые, экономические и, не последние по значению, политические границы (см. Karrenberg/Münstermann 1999: 453).

**Таблица 13.10: Структура доходов немецких городов и общин (включая города, не входящие в округа) 2004**

<sup>8</sup> Абзац 7 статьи 106 Основного закона: «Из полагающейся землям части доходов от налогов с их территории общинам и объединениям общин передается подлежащая определению в законодательстве земель часть»

Виды доходов	Доля
Собственные доходы	
Налоговые доходы	36,1%
Сборы, платежи	11,3%
Продажа земельных участков	4,4%
прочие доходы	10,3%
<i>Промежуточная сумма собственных доходов</i>	62,1%
Государственные дотации	
Дотации на текущие расходы	27,4%
Инвестиционные дотации	5,6%
<i>Промежуточная сумма дотаций</i>	33,0%
Всего доходов	100,0%
Всего доходов в абсолютном выражении	141,4 млрд. €

Источник: Karrenberg/Münstermann 2005: 81, собственные расчеты

Если доходы коммун учитывать по тому признаку, идет ли речь о собственных налогах как таковых в узком смысле, которые принадлежат только коммунаам и в определении дохода от которых они сами могут участвовать путем установления налоговых ставок (в том числе и в пределах законодательно установленного диапазона), или об общих налогах, доход от которых под надзором коммун определяется не коммунами, но федеральным законом, то можно увидеть, что коммуны в таком понимании черпают только половину налоговых доходов от собственных налогов.

**Таблица 13.11: Местные налоговые доходы в Германии в соответствии с налоговыми источниками 2004 <sup>a)</sup>**

Виды доходов	Доля
«Собственные» коммунальные налоги	
Доля промыслового налога	40,2%
Земельный налог	17,6%
<i>Промежуточная сумма «собственных» налогов</i>	57,8%
Доля «общих налогов»	
Доля подоходного налога	35,8%
Доля налога с оборота	5,0%
<i>Промежуточная сумма «общих налогов»</i>	40,8%
Всего налоговых доходов	100,0%

<sup>a)</sup> сведения включают в себя данные по трем городам, имеющим статус федеральной земли, в отношении их коммунальных налогов и долей в налогах.

Источник: Karrenberg/Münstermann 2005: 93, собственные расчеты

### *Последний бюджетный кризис*

В течение 1990 годов коммуны пережили бюджетный кризис, который в острой форме затронул также и иные исследуемые здесь страны.

- в частности, после 2001 года - в результате суммированного эффекта реформы налогового законодательства и негативного экономического развития доходы от промыслового налога «неслыханно рухнули» (Karrenberg/Münstermann 2002: 15, см. также Vogumil/Holtkamp 2006: 132 ff.).

- поступления от части налога на доходы из-за экономического развития, в частности вследствие длительной высокой безработицы, также пошли вниз.

- для того, чтобы консолидировать свои собственные бюджеты, земли урезали (иногда значительно) общие дотации коммунаам в рамках системы

коммунального финансового выравнивания (см., например, сводку по федеральным землям из Karrenberg/Münstermann 2005: 49 ff.).

- особенно драматичным оказалось сокращение инвестиционных дотаций от Федерации и земель. Если данные дотации в 1980-х годах еще составляли десять процентов общих доходов коммун, то в 2004 году они упали до 3,9 процента. По этой причине инвестиции коммун пришли к такому низкому уровню.

- в виде реакции на это осязаемое падение доходов коммуны приготовились резко отчуждать свою собственность (земельные участки, коммунальные предприятия – вплоть до наборов столового серебра), чтобы заштопать дыры в бюджете. Если доля поступлений от продаж имущества в 1980-х годах составляла только 3 процента от общих доходов коммун, то до 1998 года она удвоилась до 5,9 процента (см. там же, собственные вычисления).

- одновременно коммуны принялись в большом объеме сокращать свой персонал (особенно выражено в восточногерманских, но имеющее место и западногерманских землях), что в трех других рассматриваемых странах не имело данных последствий в таких масштабах.

Все большее число городов с начала 2000-х годов оказывались не в состоянии выровнять свои бюджеты, и должны были свои (предусматриваемые в бюджетных прогнозах) убытки переносить в бюджеты последующих лет. Общий дефицит бюджетов городов достиг 9,1 миллиарда евро в 2004 году (см. Karrenberg/Münstermann 2005:11). Большинство земель увидели в этом повод принять так называемые Законы об обеспечении бюджетов, которыми на «коммуны с дефицитом бюджетов» была возложена обязанность данный дефицит сокращать (см. Vogumil/Holtkamp 2006: 57, mit Nachweisen).

Еще одной финансово-политической тенденцией является возрастающее давление на коммуны, принуждающее их в большом объеме брать так называемые кассовые кредиты (особенно из коммунальных сберегательных касс), чтобы финансировать снижение ликвидности или даже текущие расходы (что с точки зрения бюджетного права нельзя считать допустимым). До 2004 года общая сумма взятых коммунами кассовых кредитов возросла до невиданного размера 20 миллиардов евро (см. Karrenberg/Münstermann 2005: 11).

В течение 2006 года с начавшимся экономическим подъемом и сильно возросшими налоговыми доходами бюджетная ситуация в коммунах также начала налаживаться. «Финансовое положение городов в 2006 году улучшилось, прежде всего, за счет сильного роста доходов от промыслового налога» (Немецкий Городской День).<sup>9</sup> Но разумеется остается финансово-политический тревожный сигнал – состояние долга по кассовым кредитам в 27,6 миллиардов евро (на сентябрь 2006 года) является «драматично высоким» (Немецкий Городской День).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Немецкий Городской День - Deutscher Städtetag, 9.2.07, [www.staetetag.de/10/schwerpunkte/artikel](http://www.staetetag.de/10/schwerpunkte/artikel).

<sup>10</sup> Там же

## Промежуточный итог

В Германии коммунальная финансовая система дает в среднем треть доходов от полагающихся общинам налоговых доходов – против одной трети из государственных дотаций и еще одной трети, которая получается, прежде всего, от сборов и поступлений от продажи имущества. Если местные налоговые поступления и составляют все-таки одну треть, то следует вспомнить, что из них только половина (в среднем 15 процентов в общих доходах коммун) приходится на самостоятельно определяемые налоговые источники (имеются ввиду промысловый и земельный налоги), в то время как другая половина их налоговых доходов получается из устанавливаемых другими уровнями власти налоговых источников. Эту другую часть (также примерно половина) налоговых доходов (около 18 процентов общих доходов) общины получают в связи с тем, что участвуют в поступлениях от так называемых общих налогов (разделяемых между Федерацией и землями в форме «разделения доходов» - „*revenue sharing*“), то есть им причитается (с 1969 года) 15 процентная часть подоходного налога и (с 1998 года) 2,2 процентная часть налога с оборота (см. абзацы 5 и 6 статьи 106 Основного закона). Следует отметить, что участие власти коммунального уровня в обоих данных налогах закреплено в качестве конституционного принципа. При этом конкретный размер долей в этих налоговых доходах регулируется федеральным законодательством (принимаемым с одобрения Бундесрата), в принятии которого коммуны непосредственно не участвуют. Хотя установленная федеральным законодательством квота коммунального участия, как в подоходном налоге, так и в налоге с оборота с 1969 и 1998 годов остается неизменной, нельзя недооценивать, что Федерация и земли имеют в своем распоряжении действенные механизмы по регулированию коммунальной финансовой системы, вследствие чего они – при проведении своей бюджетной и налоговой политики – могут влиять на коммунальные бюджеты и их доходы. Временное повышение доли промыслового налога, подлежащего передачи Федерации и землям и реформа подоходного налога – самые последние примеры этой фискальной зависимости общин.

Особенно бросается в глаза бюджетная зависимость общин от (не только общих, но и инвестиционных) государственных дотаций (в среднем одна треть от доходов бюджетов) в ходе последнего кризиса в бюджетах всех уровней, так как форсированная консолидация бюджетов Федерации и земель привела массивному сокращению их дотаций коммуналам.

В результате оказывается, что возможность коммун управлять собственными доходами является ограниченной (см. Vogumil/Holtkamp 2006: 53). Эти слова можно применить и к действительно собственным налогам (промысловому и земельному), возможность коммун влиять на доходы от которых, в том числе и в законодательно заданном диапазоне, определяется экономическими и местными политическими условиями. Отмеченное также распространяется на сборы и платежи за оказание коммуналами публичных услуг,

повышение степени рефинансирования которых наталкивается на социально-политические ограничения.