

РЕКОМЕНДАЦИЯ n r (2005) 1 Комитета министров Совета Европы"О ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВАХ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ"(Принята 19.01.2005 на 912-ом заседании представителей министров)

[неофициальный перевод] <*>

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ

РЕКОМЕНДАЦИЯ N R (2005) 1

КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ ГОСУДАРСТВАМ-ЧЛЕНАМ
О ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВАХ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ

(19 января 2005 года)

Комитет министров, в соответствии со статьей 15 "b" Устава Совета Европы, принимая во внимание, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами в целях защиты и реализации идеалов и принципов, которые являются их общим наследием, и содействия их экономическому и социальному развитию, и что эта цель может преследоваться, *inter alia*, совместными действиями в экономической, социальной, юридической и административной сферах;

принимая во внимание, что местное самоуправление подразумевает определенную степень финансовой независимости;

принимая во внимание положения статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления, принятой Комитетом министров в качестве Международного договора 15 октября 1985 г. и ратифицированной сейчас подавляющим большинством государств-членов Совета Европы;

учитывая Резолюцию о финансах местных властей, принятую на Конференции европейских министров, отвечающих за местное самоуправление, в Лиссабоне в 1996 г.; учитывая Рекомендацию Res (2004) 1 Комитета министров о финансовом и бюджетном регулировании на местном и региональном уровнях;

учитывая следующие Доклады Постоянного Комитета по местной и региональной демократии (CDLR):

- Местные финансы в Европе (1997 год);
- Ограничения местного налогообложения, финансовое уравнивание и методы расчетов общих субсидий (1998 год);
- Воздействие на финансовую независимость местных и региональных властей ограничений на национальный государственный долг, установленных на европейском уровне (2000 год);
- Методы оценки финансовых потребностей местных властей и методы оценки доходов (2001 год);
- Риски, возникающие в связи с финансовыми обязательствами местных властей (2002 год);

- Помощь местным и региональным властям, испытывающим финансовые затруднения (2002 год);

- Бюджетные процедуры и бюджетное регулирование на уровне местной власти (2002 год);

учитывая Рекомендацию 79 (2000) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, принятую в связи с контролем за применением Европейской хартии местного самоуправления и касающуюся финансовых средств местных властей в отношении их обязанностей;

принимая во внимание, что местное налогообложение, государственные субсидии и финансовое уравнивание должны быть сообразны потребностям местных сообществ для того, чтобы их власти могли максимально эффективно функционировать, учитывая правила и кодексы поведения, применяемые на государственном уровне;

принимая во внимание, что решения финансовых проблем местных властей должны быть сообразны специфическим особенностям каждого государства, обусловленным, *inter alia*, его структурой, территориальной организацией, разграничением компетенции между разными уровнями власти и традициями;

принимая во внимание, что эта Рекомендация, которая специально была разработана для местных властей, может также применяться, *mutatis mutandis*, в отношении региональных органов самоуправления, и вспоминая в этом отношении Хельсинкскую итоговую декларацию о региональном самоуправлении, принятую Конференцией европейских министров, отвечающих за местное и региональное самоуправление, в 2002 году;

принимая во внимание, что изменения, произошедшие с ее принятия, оправдывают замену Рекомендации Rec (2000) 14 Комитета министров государствам-членам о местном налогообложении, финансовом уравнивании и субсидиях местным властям этой Рекомендацией,

рекомендует властям государств-членов:

1) обеспечить справедливое распределение государственных финансовых средств между различными уровнями власти, учитывая обязанности, установленные для каждого из этих уровней, и изменения в этих обязанностях, а также экономические обстоятельства;

2) гарантировать местным властям систему финансирования их расходов, основанную на следующих принципах:

- средства местных властей и их распределение должны согласовываться с требованием об эффективном исполнении ими своих обязанностей;

- местные органы власти вправе в рамках национальной экономической политики привлекать соответствующие собственные средства;

- значительная часть переводов и вообще собственных средств не должна предназначаться для определенных целей;

- размер государственных субсидий должен быть справедливым, прозрачным и предсказуемым; справедливость требует, чтобы правила распределения были универсальными, недискриминационными, стабильными, не были произвольными и не пересматривались в каждом отдельном случае;

- система финансового уравнивания должна позволять местным властям обеспечивать своим гражданам, если они того желают, более соответствующий уровень налогов и сборов; эта система должна учитывать как несоразмерность финансовых возможностей местных властей, так и несоразмерность их финансовых потребностей;

- если того требуют потребности национальной экономической политики, должны быть приняты меры для того, чтобы система финансирования местных властей в целом соответствовала таким потребностям; данные меры:

a. должны быть соразмерны рассматриваемым потребностям;

b. должны обсуждаться с органами власти или их

представителями; и

с. должны вводиться законом;

- особые ограничения, относящиеся к ограниченному числу местных властей, должны сниматься, как только позволит ситуация;

3) пересмотреть, если это необходимо, юридические и административные основы местного налогообложения и субсидий местным властям, чтобы способствовать улучшению качества услуг и их эффективному предоставлению, а также юридические и административные основы финансового уравнивания, чтобы обеспечить справедливость и солидарность между властями, учитывая в частности руководящие принципы, приложенные к данной Рекомендации;

4) привлечь членов местных советов к обсуждению реформ, необходимых в данной области, в частности предпринятых в соответствии с данной Рекомендацией, и к мероприятиям по реализации таких реформ;

5) перевести данную Рекомендацию на свой официальный язык (языки) и распространить ее среди местных властей и их объединений, призывая их учесть руководящие принципы, адресованные им и изложенные в части II Приложения.

Приложение

к Рекомендации R (2005) 1

ЧАСТЬ I. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Рекомендуемые меры адресованы центральным органам власти, если они отвечают за определение правовой основы для местных властей и контроль за их деятельностью. В некоторых федеративных государствах эти обязанности возложены на федеративные образования, в этом случае данные руководящие принципы адресованы им. Центральные органы власти призваны обратить их внимание на данные руководящие принципы.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В целях данной Рекомендации:

а. С точки зрения возможности местных властей изменять их уровень, средства могут подразделяться на собственные или трансфертные средства.

"Собственные средства" органа власти представляют собой средства, уровень которых он может изменить, возможно, в заранее установленных пределах. Эти средства могут быть, например, налоговыми или неналоговыми, поступающими исключительно в местный бюджет или поступающими в бюджеты разных уровней и т.д.

"Трансфертные средства" органа власти представляют собой средства, уровень которых орган власти не может изменить. Они могут быть, например, налоговыми или неналоговыми, поступающими исключительно в местный бюджет или поступающими в бюджеты разных уровней, пропорциональными или непропорциональными (субсидии) и т.д.

б. С точки зрения возможности местных властей свободно использовать доходы от них, средства могут подразделяться на предназначенные для определенной цели и не предназначенные для определенной цели.

"Предназначенные для определенной цели средства" местного органа власти представляют собой средства, которые должны использоваться для определенной цели (товары, имущество, услуга, программа), определенной решением не данного, а иного органа власти.

"Не предназначенные для определенной цели средства" представляют собой средства, которые могут свободно использоваться местным органом власти в соответствии с законодательством об использовании государственных фондов.

с. С точки зрения соотношения между суммой, составляющей доход местного органа

власти, и общей суммой, взимаемой в данной местности, средства могут быть пропорциональными и непропорциональными.

"Пропорциональные средства" органа власти представляют собой ресурсы, которые напрямую зависят от суммы, взимаемой в данной местности. Они могут быть, например, налоговыми или неналоговыми, поступающими исключительно в местный бюджет или поступающими в бюджеты разных уровней и т.д. Собственные средства обычно пропорциональные.

"Субсидии" представляют собой непропорциональные финансовые трансферты.

d. С точки зрения числа органов власти, которые делят доход от них, средства могут быть поступающими исключительно в местный бюджет или поступающими в бюджеты разных уровней.

Средства органа власти, "поступающие исключительно в местный бюджет" органа власти представляют собой средства, доходы от которых в целом составляют доход данного органа власти. Они могут быть, например, налоговыми или неналоговыми, собственными средствами или финансовыми трансфертами и т.п.

Средства органа власти, "поступающие в бюджеты разных уровней" представляют собой средства, получаемые данным органом власти в дополнение к средствам, получаемыми другим органом власти на той же основе.

e. Другие определения

"Дополнительные средства" представляют собой собственные средства, поступающие в бюджеты разных уровней.

"Дополнительные сборы" представляют собой дополнительные налоговые средства.

"Общие субсидии" представляют собой не предназначенные для определенной цели средства непропорциональные финансовые трансферты.

"Специальные субсидии" представляют собой предназначенные для определенной цели средства непропорциональные финансовые трансферты.

"Финансовые возможности" представляют собой максимальный доход, который может получить орган власти в стандартных условиях, установленных на государственном уровне. Как правило, финансовые возможности в основном зависят от налоговых возможностей. Тем не менее, существуют органы власти, которые могут привлекать весьма существенные неналоговые средства (доходы от имущества, в частности от земли и недвижимости, экономической деятельности или финансовых вложений); их финансовые возможности это учитывают.

"Налоговые возможности" органа власти представляют собой его возможность собирать налоги, в стандартных условиях, установленных на государственном уровне.

Следовательно, налоговые возможности пропорциональны налоговой базе, а различия в налоговой базе ведут к различиям в налоговых возможностях.

"Финансовые потребности" органа власти представляют собой сумму, теоретически необходимую для того, чтобы данный орган власти производил или предоставлял товары или услуги или заранее определенный комплекс товаров и услуг на стандартном уровне. Различия между финансовыми потребностями органов власти возникают в силу различий в себестоимости единицы товара или услуги, произведенных или предоставленных органами власти для выполнения предъявляемых к ним минимальных требований, или в силу количества услуг (экономия, обусловленная ростом масштабов производства), необходимых для выполнения данных минимальных требований, или в силу различий в количестве жителей, имеющих право на данные услуги.

"Делегированные задачи" представляют собой функции, конечная ответственность за выполнение которых лежит на вышестоящем органе власти, при этом их осуществление передано местному органу власти.

"Исключительный доход" представляет собой доход, не возникающий на регулярной

основе.

"Налоговое бремя" представляет собой соотношение между общими обязательными налогами и добавленной стоимостью (для компаний) или доходом (для семей) на рассматриваемой территории.

2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. Государства призываются принять к сведению и применять на практике основные принципы, которые должны соблюдаться в отношении средств местных и (*mutatis mutandis*) региональных властей, в соответствии со статьей 9 Европейской хартии о местном самоуправлении.

2. Основными целями развития межправительственных финансовых отношений должны быть следующие:

- обеспечение дохода для каждого уровня власти в соответствии с распределением их обязанностей и стандартными финансовыми потребностями (вертикальный налоговый баланс);

- достижение справедливого распределения между местными органами власти (горизонтальный налоговый баланс);

- повышение эффективности государственного сектора.

3. Местные власти должны в рамках национальной экономической политики иметь право на собственные средства, которые должны быть достаточными и которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий и обязанностей в рамках закона (финансовая независимость).

4. Налоги (право на взимание, доходы и возможность устанавливать их ставку, при необходимости в пределах заранее установленной "вилки") должны устанавливаться для местных властей, если данные налоги не выявят существенных "горизонтальных перегибов", не вызовут несправедливого распределения доходов между местными органами власти или дискриминации или перекосов между органами власти, что гарантирует регулирование данных налогов на более высоких уровнях власти (принцип субсидиарности). Если налоги устанавливаются для местных властей, власти должны получить полномочия по участию в их регулировании в целях повышения их эффективности и распределения доходов от них (налоговая независимость). Налоговая независимость включает некоторую свободу действий со стороны местных властей в области налоговой политики, особенно при установлении налоговых ставок.

5. Каждый местный орган власти должен в максимально возможной степени финансировать установленные им расходы из собственных средств (налоговое равенство на уровне местных властей).

6. Налоговое равенство на индивидуальном уровне требует, чтобы местные власти взимали плату, в рамках общих основ регулирования, за коммунальные услуги, предоставляемые в данной местности, и облагали налогами граждан и юридические лица в соответствии с использованием ими местной инфраструктуры (принцип налоговых льгот).

7. Местные власти должны обеспечить сбалансированное финансирование коммунальных услуг посредством налогов и сборов, в соответствии с государственными и частными льготами, которые они предоставляют. Если орган власти считает необходимым оказать помощь какой-либо категории граждан в получении доступа к каким-либо коммунальным услугам, он должен не субсидировать данные услуги, а оказать финансовую поддержку данным получателям услуг адресно и максимально индивидуализированно.

8. В целях регулирования вопросов местного значения местные власти должны иметь возможность взимать плату, штрафы и сборы, а также выдавать разрешения и давать права пользования местным юридическим лицам.

9. Если налоги поступают также в государственный бюджет местного уровня, доля местного бюджета должна быть соразмерна усилиям местных властей по сбору налогов,

дабы таким образом способствовать деятельности местных властей по укреплению и развитию местной налоговой базы (принцип источника или происхождения).

10. При наличии значительной межюрисдикциональной диспропорции между местными финансовыми возможностями и финансовыми потребностями, центральные органы власти должны обеспечить предоставление компенсаций более слабым в финансовом отношении местным властям. Эти трансферты не должны зависеть от каких-либо условий, а также должны обеспечивать всем местным властям финансирование на разумном стандартном уровне предоставления коммунальных услуг.

11. В области местных услуг, имеющих государственное значение ("вертикальные перекосы") или требующих определенной степени гармонизации на национальном, центральные органы власти должны руководить действиями местных властей посредством установления стандартов и поддерживать реализацию этих программ путем выделения специальных субсидий или элементов общих субсидий, относящихся к конкретным услугам.

12. Если местные власти действуют как представители вышестоящего административного уровня, вышестоящий орган должен разделить расходы по реализации этих программ (принцип взаимодействия). Полное финансирование требуется, если уполномочивающий орган может контролировать реализацию данной программы; в противном случае от местных властей может потребоваться взять на себя часть расходов, чтобы ограничить их объем и обеспечить адресную и эффективную реализацию данной программы.

3. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

а. Налоговая децентрализация

13. Налоговая независимость местных властей подразумевает, что у местных властей достаточно собственных средств для финансирования значительной доли расходов, возникающих в процессе исполнения их обязанностей, закрепленных конституцией или законом. Эта доля должна быть достаточно большой, чтобы предоставлять и развивать значительные возможности для маневра и подотчетности местных властей в сфере установления расходов, возникающих в процессе исполнения их обязанностей.

14. Поступающие в бюджеты разных уровней средства местных властей должны главным образом состоять из не предназначенных для определенной цели дополнительных средств и/или не предназначенных для определенной цели поступающих в бюджеты разных уровней пропорциональных средств, установленных постоянно действующим законом.

15. Следовательно, требуется определенная степень налоговой децентрализации. Для определения данной степени могут использоваться следующие параметры:

- соотношение налоговых доходов местных властей и налоговых доходов государства;
- соотношение местных налоговых доходов и общих местных средств;
- соотношение налоговых доходов и субсидий от государственных и других органов власти;
- соотношение доходов от собственных налогов местных властей и валового внутреннего продукта страны;
- соотношение максимальных и минимальных средств, которые власти могут собрать путем изменения местных налоговых ставок в рамках, установленных законом.

16. Когда уровень налоговой децентрализации считается низким исходя из вышеперечисленных параметров, центральные органы власти совместно с местными властями должны рассмотреть меры по увеличению доли доходов от собственных налогов местных властей и трансфертов налоговых доходов в соответствии с постоянно действующим законом, при этом налоговое бремя не обязательно будет увеличено.

17. Местные власти должны иметь возможность устанавливать уровень налогов (дополнительных или поступающих исключительно в местный бюджет), в том числе в заранее установленных пределах, дабы они могли варьировать количество и качество

оказываемых услуг в зависимости от потребностей и предпочтений, а также для большей подотчетности избранных представителей.

18. Если местные власти могут определять уровень своих доходов от налогов, установленных на государственном уровне, они должны в целом иметь возможность изменять в первую очередь налоговую ставку, а не налоговую базу. Фиксированные ставки должны отражать местный политический выбор, в то время как налоговая база должна объективно и единообразно оцениваться в соответствии с законом.

19. Свобода местных властей в налоговых вопросах должна ограничиваться только по причинам, относящимся к справедливости и ограничениям национальной экономической политики.

20. Ограничения финансовой независимости местных властей должны соответствовать преследуемым целям и обсуждаться с местными органами власти или их объединениями. Данные ограничения должны предусматриваться законом и отменяться при первой возможности.

21. В целом, когда вышестоящие органы власти принимают решения об уменьшении налоговой базы местных властей, должны предусматриваться компенсации.

22. В целях обеспечения высокой информированности общественности и подотчетности местных властей, изменения местных налоговых ставок должны в первую очередь определяться выбором соответствующих сообществ в зависимости от уровня предоставляемых услуг. В этих целях в отношении различий в финансовых возможностях, в частности, в местной налоговой базе и финансовых потребностях должна применяться система уравнивания.

23. Законом должны устанавливаться минимальные требования к прозрачности решений в области местного налогообложения как для центральных органов власти (публикация информации, на основе которой принимаются решения, дебаты на национальном уровне, консультации местных органов власти или их объединений), так и для местных властей (собрания представителей общественности, голосование общественности, в том числе поименное, публикация ключевых документов перед собраниями, на которых принимаются решения, и т.п.).

b. Структура местного налогообложения

24. Источником налоговых доходов местных органов власти должны являться: имущество или юридические лица, находящиеся на территории, управляемой данными органами, или лица, постоянно на ней проживающие <*>.

<*> Исследования Постоянного комитета по местной и региональной демократии (CDLR) показывают, что местные и региональные власти имеют большую финансовую независимость в странах, где они получают долю доходов от подоходного налога и все доходы от налогов на землю и недвижимость.

25. Структура местного налогообложения должна обеспечивать справедливое, открытое распределение бремени местного налогообложения в соответствии с платежеспособностью налогоплательщиков.

26. Структура местного налогообложения должна обеспечить, чтобы общее налоговое бремя и его соотношение с уровнем услуг, предоставляемых несущим его физическим и юридическим лицам, были четко видны (так как это необходимо для эффективного распределения средств в соответствии с местными предпочтениями).

27. Местные власти должны иметь возможность варьировать ставки налогов, которые обеспечивают значительную долю их доходов, дабы небольшие различия в уровне предоставляемых услуг не сочетались с серьезными различиями местных налоговых ставок.

28. Местные налоги должны иметь достаточно высокую доходность, низкий уровень

административных расходов и низкую стоимость контроля.

29. Местное налогообложение должно быть достаточно стабильным, дабы обеспечить непрерывность и предсказуемость предоставления коммунальных услуг, а также быть достаточно гибким, чтобы приспособить налоговые доходы к изменениям в расходных статьях.

30. Местные налоги должны быть нейтральными и не приводить к значительной отрицательной экономической (должны минимально влиять на рост и экономическую структуру муниципального образования), демографической (не должны создавать стимулы к миграции) и социальной (не должны создавать дополнительные проблемы неблагополучным социальным группам) диспропорции.

31. Центральные органы власти должны иметь возможность помогать местным властям в составлении нормативно-правовых актов, регулирующих местное налогообложение. Установление единой базы данных (или единого места доступа) по всему местному налогообложению может способствовать большей открытости.

32. Необходимо избегать: неоправданно серьезных или чрезмерно резких изменений налоговой базы или ставки налогообложения, установленных вышестоящим органом власти; появления стимулов, противоречащих местным интересам; мер, подрывающих стимулы собирать налоги, предназначенные для местных властей, и проводить необходимые для этих целей проверки; неоправданно долгих задержек выплаты собранных сумм, а также недостатка информации о собранной сумме.

с. Сбор налогов и судебные процессы

33. Следует рассмотреть возможность взимания и регистрации налогов центральным органом власти. Основное преимущество данной системы заключается в том, что нормативно-правовые акты разрабатываются центральным органом власти, издержки на регистрацию снижаются, как и издержки на взимание налогов и судебные процессы, поскольку возникает экономия, обусловленная масштабом производства, а издержки несут вышестоящие органы власти.

34. Если налоги взимаются местными властями, центральные власти должны предоставить им поддержку в сфере логистики (профессиональная подготовка, доступ к информации, интегрированное программное обеспечение со способностью к взаимодействию) и создать специальные базы данных на национальном уровне.

35. Если налог взимается вышестоящим органом власти, и только потом эти средства передаются местным властям, важно, чтобы перевод средств осуществлялся в разумные сроки, установленные законом. Система, дающая возможность осуществлять регулярные выплаты, является ключевым элементом системы контроля и регулирования денежных операций муниципального образования. Местным властям должна предоставляться вся информация о расписании трансфертов и объеме выплачиваемых средств.

36. Желательно наличие единой процедуры судебных процессов по местным налогам, установленной на государственном уровне (или региональном уровне в федеративных государствах). При отсутствии такого единства рекомендуется, чтобы различные процедуры совпадали настолько, насколько это возможно.

4. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ФИНАНСОВОГО УРАВНИВАНИЯ

а. Системы уравнивания

37. Цель финансового уравнивания должна заключаться в том, чтобы дать возможность местным властям обеспечить своих граждан, если они того пожелают, услугами на сходных уровнях при сходных уровнях налогообложения.

38. При разработке систем уравнивания центральные органы власти должны учитывать тот факт, что различия между налоговым бременем, возлагаемым органами власти на жителей с целью достижения одинакового уровня услуг, обычно являются результатом различий в их финансовых возможностях, финансовых потребностях или эффективности

управления.

39. Система уравнивания должна компенсировать, как минимум отчасти, различия в финансовых возможностях властей (чтобы обеспечивать получение более значительных средств властями, более слабыми с финансовой точки зрения) и финансовых потребностях (чтобы обеспечивать получение более значительных средств властями, которые либо выполняют дополнительные обязанности, либо в силу географического расположения, демографической ситуации или иных факторов вынуждены тратить на выполнение своих обязанностей больше средств). Она не должна компенсировать различия в эффективности управления или различия в издержках, причиной которых является адаптация уровня услуг к местным предпочтениям.

40. Финансовое уравнивание в значительной степени является необходимым условием для успеха налоговой децентрализации и разумного местного самоуправления. В то же время, финансовое уравнивание является необходимым условием успеха политики, нацеленной на достижение экономической стабильности и сбалансированного непрерывного регионального развития. Решение о желаемой степени уравнивания является, по сути, политическим. Оптимальной европейской степени уравнивания не существует. Тем не менее, если решение было принято, крайне важно разработать эффективную систему уравнивания, чтобы выполнить данное решение.

41. Местные власти должны получать соответствующую информацию о принципе функционирования системы уравнивания, поскольку они не могут принять систему, которой не знают или не понимают.

42. Уравнивания можно достичь путем предоставления субсидий от вышестоящего органа власти (вертикальное уравнивание) или путем перераспределения доходов от местных налогов, в особенности если их взимают центральные правительственные ведомства (горизонтальное уравнивание) или сочетанием того и другого. Вертикальное уравнивание обычно снижает риск отторжения со стороны местных властей. Преимущество горизонтального уравнивания (предусмотренного законом, в соответствии с принципом солидарности местных органов власти одного уровня) заключается в укреплении межмуниципальной солидарности и предоставлении местным властям большей независимости от центральных органов власти; в частности, его следует применять в тех случаях, когда возможности местного налогообложения различаются слишком сильно, для того, чтобы можно было достичь желаемой степени уравнивания исключительно путем финансовых трансфертов от государства. Однако не следует ожидать от местных властей с доходами на душу населения выше среднего слишком серьезного участия в горизонтальном уравнивании, чтобы не помешать им использовать и развивать их доходную базу. Объем средств, выделенных из национального бюджета на вертикальное уравнивание, должен отражать приоритет услуг, за которые ответственны местные власти в рамках расходов на государственные нужды в целом; их стабильность должна гарантироваться постоянно действующим законом, также весьма желательно наличие некоей формы индексации в соответствии с ростом совокупных доходов национального бюджета.

43. Желаемая степень уравнивания диспропорций в финансовых потребностях и финансовых возможностях должна быть определена четким и предсказуемым образом.

44. Системы уравнивания должны ясным и предсказуемым образом указывать, какие местные субъекты имеют право на финансовые трансферты, направленные на уравнивание финансовых возможностей и финансовых потребностей. Критерии предоставления данного права должны быть установлены законом.

45. Хотя системы уравнивания обычно действуют на национальном уровне, возможно, стоит способствовать созданию систем по объединению некоторых местных налогов или перераспределению некоторых местных налогов среди местных органов власти, которые

управляют городской территорией, в частности, между муниципальными образованиями, которые образуют промышленное и коммерческое ядро городской территории или являются жилыми районами. Система местного уравнивания такого типа дает возможность компенсировать внешние различия, по крайней мере, отчасти, и может быть установлена посредством соглашения между соответствующими муниципальными образованиями. В тех случаях, когда к соглашению прийти невозможно, может потребоваться издать соответствующий закон.

46. Во всех случаях механизмы уравнивания территорий, подведомственных различным органам власти, должны основываться на стандартизированных (а не фактических) уровнях доходов и расходов. Стандартизация издержек и доходов гарантирует отсутствие скрытого решения финансовых трудностей за чужой счет, которое в противном случае препятствовало бы подотчетности местных властей (и их чиновников) и привело бы к растрате общественных средств. Она также позволяет местным властям избежать опасностей морального характера, поскольку исключает манипуляции критериями распределения со стороны органов власти, получающих помощь.

47. Центральные органы власти должны регулярно проверять работу своих систем уравнивания и решать совместно с местными властями, какие усовершенствования необходимы для эффективного исправления неблагоприятного воздействия неравного распределения ресурсов и финансовых потребностей.

b. Уравнивание финансовых потребностей

48. Уравнивание (стандартизированных) специальных финансовых потребностей должно осуществляться посредством субсидий, предоставляемых на основе адекватных и объективных критериев. Даже если эти субсидии предоставляются в рамках конкретных программ, они должны подразумевать определенную ограниченную свободу действий в отношении их использования в рамках программ при отсутствии чрезмерного контроля и отчетности.

49. Финансовые потребности должны оцениваться в первую очередь на основе критериев, которые:

- являются объективными и напрямую не контролируются местными властями;
- с малой вероятностью повлияют на свободу выбора местных властей в рамках имеющихся бюджетных средств;
- не наказывают местные власти, которые стремятся рационализировать управление своими услугами или повысить их эффективность либо путем снижения себестоимости данных услуг, либо стремясь путем соглашений о сотрудничестве или слиянии повысить число получателей услуг и объемов производства, чтобы задействовать механизм экономии при увеличении масштабов производства, и которые непреднамеренно не создают стимулы для поведения, не соответствующего целям местной подотчетности и эффективного предоставления коммунальных услуг;
- насколько возможно, учитывают демографические, географические, социальные и экономические факторы, приводящие к диспропорциям в издержках.

50. Расчетные формулы, используемые для расчета финансовых потребностей, должны удовлетворять следующим условиям:

- значимость, придаваемая различным индивидуальным индикаторам, должна определяться на основе объективной информации о влиянии изменений данных индикаторов на фактическую стоимость местных;
- в той степени, в которой оценка потребностей, тем не менее, влечет за собой субъективные оценки значимости, которую следует придать различным индикаторам, необходимо идентифицировать и оценить результаты этих оценок в сотрудничестве с представителями местных властей или их объединений;
- формулы для оценки потребностей (модели) должны быть максимально простыми,

несложными для понимания и обеспечивающими открытость и подотчетность, но вместе с тем надежными, а следовательно, всеобъемлющими и достаточно детальными;

- формулы для оценки потребностей должны оставаться настолько стабильными, насколько это возможно, дабы местные власти имели возможность делать долгосрочные прогнозы и дабы изменения предполагаемых потребностей отражали реальные изменения ситуации, которые местные власти не имеют возможности контролировать.

51. Уравнивание финансовых потребностей должно учитывать как можно больше аспектов деятельности местных властей, особенно те, которые являются крайне важными или обязательными. Для каждой финансовой потребности должна быть разработана своя формула с учетом того, для какого вида уравнивания она применяется.

с. Уравнивание финансовых возможностей

52. Уравнивание (стандартизированных) финансовых возможностей должно быть направлено на укрепление несовершенной налоговой базы органов местного самоуправления, измеряемой в соответствии с национальным стандартом; такие трансферты должны представлять собой общие субсидии, предоставляемые без каких-либо условий, с полной свободой действий для местных властей.

53. В оценку финансовых возможностей местных властей желательно включить все источники дохода. Целью должно являться определение общих финансовых возможностей.

54. Необходимо обеспечить, чтобы уравнивание финансовых возможностей не подрывало местное самоуправление путем практического участия властей в предоставлении равного уровня услуг или применения равных налоговых ставок.

55. Уравнивание финансовых возможностей не должно препятствовать местным властям в улучшении налоговой базы и обеспечении эффективного взимания налогов. Определение финансовых возможностей в целях уравнивания должно основываться на допущении, что все местные органы власти взимают налоги по одинаковым процентным ставкам (причем оценка и сбор налогов одинаково эффективны), дабы местные власти не подвергались наказанию за усердие или не получали поощрения за халатность. Данное допущение должно использоваться исключительно для расчета средств на уравнивание и не должно подрывать право властей изменять реальные ставки взимаемых налогов. Решения местных властей не должны напрямую влиять на объемы полученных или выплаченных средств на уравнивание.

56. В отличие от уравнивания финансовых потребностей, если местных налогов более одного, уравнивание финансовых возможностей не должно проводиться для каждого налога: следует разработать репрезентативную налоговую систему, отражающую местный налоговый потенциал в целом. Следует создать денежный фонд для уравнивания и выделить деньги с учетом несоответствий между финансовыми возможностями различных органов власти и средними финансовыми возможностями.

57. Реальное налоговое бремя не следует использовать в качестве индикатора финансовых возможностей.

5. СУБСИДИИ МЕСТНЫМ ВЛАСТЯМ

58. Субсидии предоставляются центральными органами власти по различным причинам и могут принимать различные формы. В целом их выдача должна предусматриваться законом или осуществляться в соответствии с четкими критериями, установленными законом. Правительству не должна предоставляться полная свобода действий по расчету и осуществлению трансфертов, дабы избежать проблем с объективностью и доверием.

а. Общие субсидии

59. Вклад вышестоящих органов власти в местные бюджеты должен в первую очередь принимать форму общих субсидий.

60. Общая сумма таких субсидий должна:

- покрывать стандартизированные издержки на выполнение делегированных задач и структурную недостачу средств местных властей относительно их установленных обязанностей;

- учитывать такие факторы, как демографические изменения, и такие экономические особенности, как экономический рост и рост издержек, в особенности если уровень собственных ресурсов местных властей и их возможности воздействия на эти ресурсы не позволяют приспособиться к повышению расходов, вызванному экономическими факторами;

- учитывать различия в издержках, вызванные решениями, принятыми на государственном уровне, в частности, различия в таких общих факторах, как заработная плата и выплаты по социальному страхованию, минимальные стандарты местных услуг и стандарты защиты окружающей среды, применимые к местным органам власти.

61. Государства должны обеспечить местным властям определенную степень стабильности общих объемов выплат, возможно, посредством закона или установлений, направленных на обеспечение экономической стабильности, в сотрудничестве с органами власти всех уровней. Общий объем трансфертов не должен подвергаться частым произвольным изменениям при разработке годового бюджета государства.

62. Критерии выделения общих субсидий должны четко определяться законом или как минимум соответствовать правовой базе на недискреционной основе. Это должно дать местным властям возможность заранее рассчитать объем субсидий, которые они получают, и в соответствии с этим принять свой бюджет.

63. Любое крупное перераспределение ресурсов между местными органами власти в результате значительных изменений критериев по выдаче субсидий, распределению налоговых доходов или формул уравнивания должно осуществляться постепенно, на протяжении достаточного количества лет, чтобы дать возможность местным властям адаптировать бюджеты к новым уровням финансирования без чрезмерной передачи услуг.

64. Местные власти не должны иметь возможность влиять на объемы получаемых общих субсидий, если только это не является одной из прямых целей данной субсидии.

b. Специальные субсидии

65. Специальные субсидии, ограничивающие свободу местных властей в отношении политики, менее эффективны, чем общие субсидии, при сокращении дефицита ресурсов в отношении обязанностей и не слишком функциональны в качестве инструментов уравнивания. Следовательно, сфера применения специальных субсидий должна в основном ограничиваться следующими целями:

- (со)финансирование капитальных затрат как элемент сбалансированной стабильной региональной политики развития;

- обеспечение предоставления отдельной местной коммунальной услуги, стандарты которой определены на национальном уровне, на стандартизированном уровне по всей стране;

- возмещение издержек на централизацию, влияющих на предоставление некоторых местных коммунальных услуг, в той мере, в которой они не компенсируются горизонтальными трансфертными механизмами, в соответствии с добровольными соглашениями или установленными законом обязательствами;

- финансирование определенных коммунальных услуг, которые предоставляются местными властями от имени государства, или возмещение расходов, которые несут местные органы власти при выполнении своих обязанностей, переданных другими органами власти. Тогда как специальные субсидии могут использоваться для этих целей, так как они могут служить стимулом, общие субсидии зачастую более эффективны.

Центральные органы власти должны выбрать, какое из решений предпочесть, учитывая местную независимость, в частности рассматриваемую ситуацию.

66. Специальные субсидии должны в целом выделяться на основе объективности и прозрачности расходов. Все органы власти, имеющие право на получение таких субсидий, должны быть проинформированы о доступности фондов и об указанных критериях и должны иметь возможность подавать заявления на получение указанных субсидий, при этом они должны сравниваться посредством прозрачных процедур.

67. Если выделение специальных субсидий зависит от финансового вклада со стороны получающих их органов власти, уровень этого вклада должен быть гибким, дабы учитывать финансовые возможности органов власти. Центральные органы власти должны рассмотреть возможность изменения специальных субсидий в зависимости от таких возможностей, дабы сравнивались финансовые усилия, а не финансовые взносы и органы власти, находящиеся в наиболее невыгодном положении, не были лишены таких субсидий.

6. ИНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ СРЕДСТВА

а. Сборы

68. Если органы местной власти устанавливают сборы, это может сделать значительный вклад в их доходы. Однако следует изучать их влияние на спрос и доступ к предоставляемым услугам.

69. Местные власти должны быть вправе решать, какую плату взимать за оказываемые ими услуги в зависимости от ситуации и местных предпочтений.

70. Когда речь идет о наиболее важных услугах, центральные органы власти могут устанавливать минимальные (количественные или качественные) стандарты и условия доступа к ним находящимся в наиболее невыгодном положении слоев населения (освобождение от налога и дотации).

71. При необходимости центральные органы власти могут в целях обеспечения равного доступа к услугам по всей стране устанавливать максимальный уровень платы, взимаемой за наиболее важные услуги, и минимальный уровень платы, взимаемой за повседневные услуги.

б. Различные средства

72. Что касается различных средств местных властей (доходы от экономической деятельности, имущество, инвестиции, дарение и наследование), а также займов, государства призваны учитывать руководящие принципы, которые адресованы им Рекомендацией N R (2004) 1 Комитета министров о финансовом и бюджетном регулировании на местном и региональном уровнях.

7. ЗАЙМЫ

73. Местные власти должны иметь возможность осуществлять займы, чтобы финансировать свои проекты по капитальным затратам. Указанные проекты направлены на то, чтобы приносить пользу будущим поколениям, и поэтому использование займов может сделать возможным справедливое распределение этого бремени между поколениями. Поскольку будущие поколения не участвуют в выборе проекта, который нужно профинансировать, тем не менее, финансирование посредством займов в основном подходит для услуг, заем за которые будет выплачен за счет платы, установленной для пользователей.

74. Кроме случаев кредитов в наличной денежной форме и исключительных обстоятельств, местным властям не должно быть дозволено брать займы для финансирования текущих расходов. Текущие расходы приносят пользу сегодняшнему поколению, и их финансирование посредством займов означало бы, что будущие поколения будут нести эти расходы. Кроме того, финансирование текущих расходов посредством займов привело бы к меньшей подотчетности народных избранников в отношении последствий их решений.

75. Доступ местных властей к займам может быть ограничен в силу ограничений

национальной экономической политики, дабы снизить риск невыплат и избежать решений, которые переложат чрезмерное финансовое бремя на будущие поколения. Любые подобные ограничения должны быть справедливыми, соответствовать ограничениям национальной экономической политики, которые заранее обсуждаются с местными органами власти или их представителями и снимаются, как только позволит макроэкономическая ситуация.

76. Для того чтобы лица, принимающие решения, были более подотчетны, местные власти должны в полной мере отвечать за свои решения о том, чтобы прибегнуть к займу. Центральные органы власти не должны предоставлять гарантий по займам, которые взяли местные власти, кроме исключительных обстоятельств.

ЧАСТЬ II. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ

1. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. Важнейшие решения, такие, как установление налоговых ставок, сборов, подлежащих выплате пользователями предоставляемых услуг, и доступность займов, должны приниматься выборным совещательным органом (советом или ассамблеей) на пленарном заседании и не должны делегироваться органам исполнительной власти, комитетам или другим органам, подчиняющимся выборным совещательным органам.

2. Обсуждения финансовых и бюджетных вопросов должны проходить, а соответствующие решения приниматься на открытых для общественности заседаниях выборных совещательных органов.

3. Последствия решений местных органов власти, касающихся источников доходов должны предаваться гласности. Бюджетные документы должны включать доступные для понимания обзоры по этой теме.

4. В областях, в которых местные власти пользуются дискреционными полномочиями, важнейшие финансовые решения необходимо группировать и принимать с определенными интервалами. В целом, решения, касающиеся доходов, и решения, касающиеся расходов, должны приниматься совместно после принятия и пересмотра бюджета.

5. Объединения местных властей могут играть важную роль в поиске решений по установлению равновесия между различными уровнями власти, когда разработана национальная экономическая политика; это справедливо и в отношении помощи местным властям в разработке местных налоговых норм, например.

6. Местные власти должны использовать информационные технологии для повышения эффективности управления (сбор и обработка информации, подготовка решений, доработка решений). Необходимо отдавать предпочтение открытым развивающимся системам "реального времени", взаимодействующими, если это возможно, с другими системами данного органа власти, или с центрально установленными системами, или же с системами, установленными в результате горизонтального сотрудничества. Необходимо развивать возможности оплаты при помощи дистанционных электронных средств.

7. Местные органы власти должны обеспечить своим работникам проведение различных программ обучения, которые им могут понадобиться, (юридического, финансового, налогового, организационного обучения и т.п.), а также регулярное совершенствование ключевых технических навыков.

8. Местные власти должны установить системы повышения профессионализма и развития этики своих сотрудников, занимающихся финансовыми и, в особенности, налоговыми вопросами. Они призваны учесть устоявшуюся практику, на которой заострил внимание Постоянный комитет по местной и региональной демократии (CDLR) в Руководстве по общественной этике на местном уровне, принятой на Конференции по этическим стандартам в общественном секторе (Ноордвийкерхоут (Noordwijkerhout)) (31 марта - 1 апреля 2004 г.).

2. МЕСТНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

9. Основными принципами установления местного налогообложения должны быть справедливость (налогообложение должно быть соразмерно платежеспособности каждого налогоплательщика) и эффективность (высокий доход и низкие затраты на сбор).

10. При установлении уровня местных налогов, местные власти должны делать это максимально открыто, дабы принимаемые решения были понятны общественности. Меры, обеспечивающие прозрачность налоговых решений, должны включать публикацию (в бумажном или электронном виде), расклейку и по возможности распространение всех проектов налоговых решений, документов, необходимых для их понимания, и уже принятых решений.

11. Местные власти должны менять уровень налогообложения только для того, чтобы приспособить уровень предоставляемых услуг к местным потребностям и предпочтениям.

12. Местные власти должны избегать введения чрезмерного количества налогов, поскольку это неизбежно ведет к увеличению администрации, а также влечет рост затрат на сбор, увеличение числа оснований для судебных споров и т.д.

13. Хотя побуждающая цель местного налогообложения не должна игнорироваться, она не должна сделать невозможной деятельность, являющуюся в противном случае законной. Любой мотив должен соответствовать принципу равенства граждан перед законом. В этих случаях определение налоговой базы, налоговой ставки и случаев освобождения от налога должно соответствовать поставленной цели.

14. Необходимо избегать несвоевременных изменений структуры местных налогов, которые могут привести к чрезмерному подрыву положения участников экономической деятельности или хозяйств.

15. Местные власти должны предоставлять общественности информацию и объяснения в отношении любых налогов в дополнение к налогам, взимаемым вышестоящим органом власти. Если такие налоги поступают только в местный бюджет, муниципальное образование самостоятельно принимает решение о разработке налоговых норм и доведении их до сведения общественности.

16. Местные органы власти должны предоставить общественности полную и четкую информацию о том, как данный орган власти использует доходы, полученные от налогов.

17. Средства, используемые для информирования общественности о местном налогообложении, должны учитывать специфические местные особенности: электронные публикации, плакаты, почтовые рассылки, телефонная связь и т.п. Также могут быть полезны некоторые методы предварительных консультаций, наряду с общественными собраниями после принятия норм советом.

18. В случае если доходы от налогов поступают исключительно в местный бюджет, власти должны уделить особое внимание:

- обеспечению как простоты, так и справедливости налогов;
- качеству составления налоговых норм, в особенности в небольших муниципальных образованиях;
- механизмам ухода от налогового обложения и уклонения от уплаты налогов, которые могут подсаживаться местными нормами.

19. Информация о налоговой базе должна регулярно обновляться и основываться на факторах, которые не оспариваются. Необходимо организовать сотрудничество между отделами местных органов власти в целях получения необходимой информации (полицейской, о регистрации рождения, брака и смерти, и т.п.). Сотрудничество с вышестоящими органами власти может дать местным органам власти возможность установить налоговую базу.

20. Основная часть местного налогообложения должна основываться на относительно стабильной налоговой базе.

21. Регистрация и сбор местных налогов непосредственно в начале финансового года позволяет муниципальным образованиям раньше получать в свое распоряжение финансовые ресурсы и таким образом улучшать движение денежной наличности. Необходимо предпринять шаги, направленные на предотвращение задержек, которые могут привести к последующим корректировкам, обязывающим налогоплательщиков платить в течение того же года налог за несколько лет. Необходимо организовать систему отслеживания неуплаченных налогов как для защиты интересов сообщества, так и для учета социального положения.

22. Местные налоги должны требовать от налогоплательщиков минимальных усилий и выполнения минимальных формальностей, с тем чтобы они неумышленно не уклонялись от уплаты налогов. Местное налогообложение не должно основываться на предыдущих налоговых декларациях налогоплательщиков.

23. Требования об уплате должны позволять налогоплательщикам проверять точность информации, на которой основана сумма уплачиваемого налога: налоговую базу, ставку, любое освобождение от уплаты налогов и т.п. Процедура, которую необходимо соблюсти для подачи жалобы, должна быть также четко приведена, как и процедура ходатайства о предоставлении льготных условий оплаты в случае значительного налога.

24. Учитывая задержки в судебных разбирательствах и их неопределенность, желательно сократить судебный процесс до минимума. Таким образом рекомендуется приложить все усилия для его ограничения: законы и нормы должны быть четкими, с небольшим числом освобождений от налогов и особых случаев; должно быть легко получить информацию; необходимо определить социальное положение, при котором желательна льготная оплата и т.п. Налоговые документы должны содержать ссылку на сроки для подачи жалобы, способ ее подачи, срок, в течение которого должно быть принято решение, и возможность его обжалования. Необходимо создавать бюджетные резервы, там где это необходимо, для учета хода судебного процесса.

25. Местные органы власти должны через равные промежутки времени проводить проверки каждого налога, напрямую взимаемого органом власти. Указанные проверки должны:

- сравнивать расходы на сбор (и изменения в указанных расходах) с доходами от налога;
- показывать, например, все ли налогоплательщики были установлены и все ли платят налог;
- оценивать стимулирующую и подрывающую роль любых налогов, которые имеют такую цель.

3. СБОРЫ И ПЛАТА

26. Как правило, плата не должна превышать стоимости услуг, а местные власти не должны стремиться получить нереализованную прибыль от предоставления коммунальных услуг.

27. Взимая плата не должна существенно снижать спрос, особенно в отношении важнейших коммунальных услуг.

28. Выбор между финансированием посредством взимания платы (в этом случае платят пользователи) и финансированием посредством сбора налогов (в этом случае платят налогоплательщики) должен быть подробно разработанным; органы власти должны делать этот выбор, учитывая специфические черты и предпочтения каждого органа. Его необходимо делать в отношении каждой услуги с учетом соображений справедливости и равенства.

29. Местные власти должны обеспечить сохранение доступа к важнейшим услугам находящихся в наиболее невыгодном положении слоев населения.

4. ИНЫЕ СРЕДСТВА

30. Местные власти призваны учитывать руководящие принципы, касающиеся иных

средств (займы, доход от экономической деятельности, имущество, инвестиции, дарение и наследование), которые адресованы им Рекомендацией Rec (2004) 1 Комитета министров о финансовом и бюджетном регулировании на местном и региональном уровнях.

31. Исключительный доход должен использоваться только для финансирования капитальных затрат и выплаты долгов.