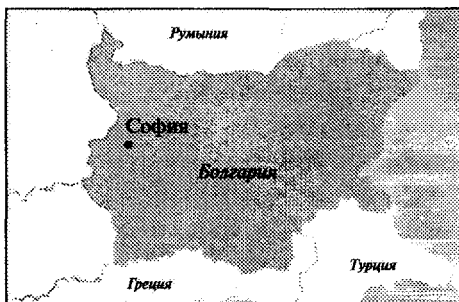


Эмиль Калчев

Финансирование органов местного самоуправления в Болгарии: налоги и сборы

Болгария подписала Европейскую Хартию местного самоуправления в 1995 г. В следующем году на повестку дня вышел вопрос о фискальной децентрализации. Но реально процесс начался лишь в 2002 г., когда правительство приняло Концепцию фискальной децентрализации. Было внесено множество поправок в законодательство, и многие проблемы были решены. Местное правительство стало определять стоимость муниципальных услуг, а также осуществлять сбор местных налогов и пошлин с 2006 г. Начиная с 2008 г. муниципальный совет был наделен также правом устанавливать ставки местных налогов в рамках, определенных государством. Несмотря на успешную фискальную децентрализацию, не все проблемы были решены. Так, финансовые источники органов местного самоуправления Болгарии, представленные в основном местными налогами и платой населения за муниципальные услуги, все еще очень слабые, система выделения субсидий на инвестирование капиталовложений непрозрачна и т. д. В соответствии с новыми полномочиями, полученными в 2008 г., органы местного самоуправления Болгарии оказывают сильное давление на парламент с целью увеличить пределы налоговых ставок, несмотря на то что качество предоставляемых ими услуг так и не повысилось.



Ключевые слова: фискальная децентрализация, местные налоги, местные сборы, Болгария

Обзор системы местного самоуправления

Основой законодательной и организационной структуры местного самоуправления Болгарии является ряд правовых актов. Согласно Конституции, местное правительство — основной и пока единственный уровень

местного самоуправления в Болгарии. Конституция определяет основы правового статуса процесса децентрализации: местное правительство и мэр избираются населением муниципалитета путем прямого голосования. Такое положение гарантирует значительную независимость населенного пункта от центрального правительства. Тем не менее Конституция не наделяет органы местного самоуправления автономией и полномочиями, которые они получают или утрачивают согласно закону, т. е. власть органов местного самоуправления определяется парламентом.

Органы местного самоуправления располагают собственным бюджетом и имуществом, которым они могут распоряжаться самостоятельно. Закон об органах местного самоуправления определяет правовой статус этих органов власти и муниципальных учреждений. Правоспособность органов местного самоуправления исполнять свои обязанности возникает в соответствии со статусом юридического лица. Сюда же включается право на владение муниципальной собственностью. Автономность действий и решений, принимаемых органами местного самоуправления, регулируется Законом о бюджете органов местного самоуправления и Законом о собственности органов местного самоуправления.

Согласно действующему Закону об административно-территориальном делении Болгарии, политическая система государства делится на два уровня — области и общины. Области — это административные единицы центрального правительства. Они включают в себя одну или несколько соседних общин. Руководитель области назначается Советом министров. Административные единицы области финансируются непосредственно из бюджета центрального правительства. Они не имеют собственных источников дохода. В настоящее время Болгария делится на 28 областей. Общины состоят из одного или нескольких населенных пунктов. Болгария делится на 264 общины, которые характеризуются следующими особенностями: средняя площадь общины — 422 км²; средняя численность населения — 30 тыс. человек; среднее число населенных пунктов — 20¹.

Чтобы облегчить применение механизмов структурных фондов Евросоюза, 28 областей в Болгарии были объединены в 6 плановых регионов². Закон о региональном развитии определяет плановые регионы как географические единицы, созданные в целях развития региональной инфраструктуры, создания надлежащих условий для инвестирования на региональном и муниципальном уровнях, а также в целях должного использования местных, национальных и иностранных ресурсов.

¹ *Ivanov S. et al.* Intergovernmental Capital Transfers for the Municipalities in Bulgaria. Club "Economica 2000". Sofia, May 2006. P. 5.

² *Vraykova T.* Effective Implementation of LED Plans in Bulgaria — Barriers versus Opportunities. P. 9.

Сложности возникают при распределении полномочий между центральным и местным правительствами. Так, органы местного самоуправления лишены права осуществлять такие действия, которые они не могли бы самостоятельно финансировать. С другой стороны, такой подход обеспечивает сохранность финансовых источников в целях предоставления услуг, которые должны быть доступны любому потребителю, независимо от того, в какой общине эти потребители живут. Например, органы местного самоуправления были освобождены от обязанности финансировать нетипичные для них сферы, такие как социальные льготы, сдача земли в аренду и т. п. В обязанности органов местного самоуправления входят общественный транспорт, вывоз мусора, благоустройство и озеленение, дороги, освещение улиц и др. Полномочия, предоставленные центральным органам управления, реализуются в основном в сферах здравоохранения, образования, социально-культурного обеспечения³.

Система финансирования органов местного самоуправления

Публичные услуги, финансируемые из бюджета органов местного самоуправления, делятся на две категории: услуги на основе полномочий, делегированных государством, и муниципальные услуги. Услуги на основе делегированных полномочий финансируются посредством государственных пособий (дотаций, субсидий), а муниципальные услуги финансируются из доходов местных бюджетов (местные налоги, плата за муниципальные услуги, аренда собственности, приватизация и др.). Местное правительство может получать займы непосредственно на финансовом рынке. При этом законодательством установлен ряд ограничений. Финансируемая государством часть местного бюджета делится на текущие и капитальные затраты⁴.

Органы местного самоуправления Болгарии могут рассчитывать на три типа субсидий от государства: общие, целевые и чрезвычайные. Общие субсидии предоставляются органам местного самоуправления без ограничений. Целевые субсидии регулируются определенными условиями и обычно предоставляются для целей социального обеспечения, здравоохранения, сохранения окружающей среды, или в соответствии с проектами

³ *Nenkova P.* The Mechanism for Determination, Allocation and Management of Capital Transfers in Bulgaria — State of Play, Issues and Improvement Opportunities. Sofia, April 2006. P. 6.

⁴ Regional Bureau for Europe and the CIS. Progress and Current Status of Decentralisation Reforms/ Bratislava, October 2007. P. 2.

капитального строительства. Чрезвычайные субсидии определяются как незапланированный финансовый поток, предоставляемый органам местного самоуправления в сложной финансовой ситуации⁵.

Заемствования органов местного самоуправления регулируются Законом о долговых обязательствах, который был принят в 2005 г. Согласно этому закону, заимствование возможно только на основании решения, принятого общинным советом. Долгосрочный заем возможен в целях инвестирования, рефинансирования прежних долгов в случае крайней необходимости и в целях осуществления платежей с поручительством городских властей. Краткосрочный заем может использоваться в целях финансирования общественных благ в случае дефицита местного бюджета, в случае крайней необходимости, а также осуществления платежей с поручительством городских властей. Обслуживание долговых обязательств не может превышать 25 % от общей суммы доходов и общего размера субсидий на выравнивание расходов.

Две формы заимствования органов местного самоуправления — облигации и банковские кредиты — контролируются Комиссией по финансовому надзору и Национальным банком Болгарии. Открытое размещение ценных бумаг контролируется Комиссией по финансовому надзору. Национальный банк Болгарии осуществляет контроль над банковскими кредитами.

Нередко органы местного самоуправления Болгарии предпочитают самостоятельно выпускать ценные бумаги посредством частного размещения, а затем либо реализовывать их на внебиржевом рынке, либо вносить в список Фондовой биржи Болгарии. Частное размещение предполагает более короткий период выпуска ценных бумаг в связи с более простыми условиями и меньшей потребностью в официальном согласовании.

Банки предпочитают финансировать органы местного самоуправления посредством выпуска ценных бумаг (облигаций), нежели при помощи банковских кредитов. Ценные бумаги более ликвидны (их можно перепродать), они могут использоваться инвесторами в качестве предмета обеспечения, а также они не подлежат резервированию на банковском балансе. Тем не менее власти пока не заняли активную позицию по отношению к непогашенным на данный момент муниципальным облигациям и, возможно, будут держать ценные бумаги до наступления срока платежа. Таким образом, правительство пытается уменьшить объем проведения сделок на вторичном рынке.

Как правило, органы местного самоуправления Болгарии рассматриваются кредитными организациями в качестве ненадежных заемщиков.

⁵ Закон за държавния бюджет за 2009 г. Приложение № 5 към чл. 10, ал. 1.

На это существуют три причины: финансовая слабость органов местного самоуправления, недостаток знаний у муниципальных чиновников в финансовой сфере, а также отсутствие должного обеспечения кредита. Кроме того, считается, что кредиты, выданные органам местного самоуправления, подвержены большему риску, чем кредиты, выданные компаниям по причине высокого политического риска. К таким рискам можно отнести, например, возникновение политических причин для принятия решений об инвестировании, а также внесение изменений в проекты инвестирования⁶. В целом органы местного самоуправления Болгарии не имеют достаточного опыта заимствования средств на рынках капитала. Они в большей степени рассчитывают на межправительственные трансферты и собственные доходы.

Что касается периода, предвещающего вступление Болгарии в Евросоюз, то страна получала выгоды от участия в различных финансовых программах Евросоюза, таких как программы содействия в реструктуризации экономики (PHARE), развития механизмов для осуществления структурной политики в период, предвещающий вступление в Евросоюз (ISPA), и оценки сельскохозяйственного и сельского развития (SAPARD). Основные проблемы, связанные с использованием этих фондов, заключаются в недостаточном опыте органов местного самоуправления при подаче заявлений на участие в программах финансирования Евросоюза, дефиците средств для осуществления софинансирования, а также низком кредитном рейтинге органов местного самоуправления Болгарии. В 2006 г. Программа развития ООН провела опрос под названием «Оценка возможности участия областей и общин в планировании и внедрении структурных фондов и фондов сплоченности Евросоюза». Благодаря опросу выяснилось, что только 23 % органов местного самоуправления Болгарии обладают достаточными знаниями, касающимися возможностей финансирования проектов согласно правилам структурных фондов и фондов сплоченности. Опрос также показал, что менее 40 % органов местного самоуправления имеют в своем распоряжении специализированные структурные подразделения, работающие с фондами Евросоюза.

Проблемы организации использования фондов Евросоюза в Болгарии вышли на повестку дня в 2007 г., а уже в 2008 г. внимание к ним усилилось. В связи с нарушениями и коррупцией финансирование некоторых программ было частично заморожено. Европейская комиссия аннулировала аккредитацию двух финансовых агентств — Министерства финансов и Министерства регионального развития. В конце 2008 г. Комиссия подтвер-

⁶ De Angelis M. et al. Strategy for the Development of the Bulgarian Municipal Credit Market. Sofia, June 2004.

дила приостановку платежей в Болгарию по причине отсутствия видимых результатов в борьбе с коррупцией. Страна потеряла 220 млн евро, а сумма в размере 323 млн евро была заморожена. Хотя данные проблемы связаны не только с недостатками в деятельности органов местного самоуправления, они непосредственно касаются последних.

Продолжается проведение операционных программ в целях использования структурных фондов Евросоюза. В настоящее время проводятся открытые процедуры для сбора предложений в соответствии с программами «Региональное развитие», «Развитие людских ресурсов», «Программа для сельских регионов», «Окружающая среда». Все эти программы имеют отношение к органам местного самоуправления. Было подписано 115 контрактов в соответствии с операционной программой «Региональное развитие» для проектов на сумму 175 млн евро. Были внесены предложения на сумму 1 трлн евро в соответствии с «Программой для сельских регионов». Министерство природных и водных ресурсов подписало контракты с органами местного самоуправления в соответствии с операционной программой «Окружающая среда» на сумму 555 млн евро. Средства фондов Евросоюза будут использованы для строительства водоочистных сооружений и сооружений для обработки отходов.

В целях поддержки органов местного самоуправления в Болгарии в процессе слияния со структурными фондами Евросоюза был создан специальный фонд. В качестве основного банка для него был выбран «Юникредит Булбанк» (UniCredit Bulbank). Европейский банк реконструкции и развития предоставил 35 млн евро, а правительство Болгарии выделило 40 млн евро дополнительно⁷.

Местные налоги

Что касается реформирования муниципальной финансовой системы, то процесс децентрализации местных налогов ведется медленными темпами. Так, пять местных налогов были введены в действие еще в 1997 г. Однако данные налоги взимались Агентством по налогам и сборам в обычном порядке, без ввода новых налогов и без определения налогооблагаемой базы или налоговой ставки. Начиная с 2008 г. органы местного самоуправления смогли не только взимать эти налоги, но также определять их ставку. В дополнение к уже существующим пяти местным налогам был добавлен еще один новый налог — патентный, который до недавнего времени являлся государственным. С другой стороны, центральное правительство отменило частичную передачу подоходного налога с граждан в распоряжение местных правительств. Такие шаги в сторону фискальной децентрализации могли

⁷ Центр за икономическо развитие. Икономиката на България. Януари 2009. С. 61-64.

быть предприняты только посредством внесения изменений в Конституцию. До настоящего времени Конституция запрещала органам местного самоуправления определять параметры муниципальной системы налогообложения, однако с 2008 г. Конституция разрешает органам местного самоуправления определять ставки местных налогов в пределах, определенных государством. За изменениями в Конституции последовало соответствующее внесение изменений в Закон о местных налогах и сборах.

Следует отметить, что налоговая ставка может быть повышена в три раза по сравнению с действующей на 2007 г., но не может быть понижена. После внесения изменений в Закон о местных налогах и сборах стало невозможно точно оценить право органов местного самоуправления Болгарии на налогообложение, поскольку в 1991 г. оно было лимитировано. Центральное правительство контролирует более 70 % доходов местных бюджетов, но при этом оно не несет ответственности за количество и качество услуг, предоставляемых населению. Органы местного самоуправления Болгарии не обладают подлинной налоговой независимостью, не могут повысить доходы бюджета за счет местных налогов, а также имеют ограниченный доступ на рынки капитала.

Местные налоги оцениваются, обеспечиваются и взимаются работниками налоговых организаций органов местного самоуправления, которые, согласно Процессуальному кодексу налогового и социального страхования, наделены правами и обязанностями налоговых органов. Общинный совет является правомочным органом, определяющим налоговые ставки в пределах, оговоренных Законом о местных налогах и сборах. В Болгарии существуют следующие виды местных налогов:

- 1) налог на недвижимость;
- 2) налог на наследство;
- 3) налог на дарение;
- 4) налог на прирост капитала;
- 5) налог на транспортные средства;
- 6) патентный налог.

Налогом на недвижимость облагаются здания и земельные участки, расположенные на территории общины, если их оценочная стоимость превышает 1 680 болгарских левов. Пахотные земли и леса освобождаются от налога. Собственники платят налог независимо от того, пользуются они этой недвижимостью или нет. Налог определяется из расчета оценочной стоимости недвижимости. Налоговая ставка на недвижимость устанавливается общинным советом от 1,5 до 3 % от оценочной стоимости.

Налогом на наследство облагается имущество наследников граждан Болгарии, которые получили это наследство посредством законного насле-

дования или наследования по завещанию. Имущество наследника включает движимое и недвижимое имущество, а также права и обязанности, которыми обладал правопредшественник, оцененные в соответствии с Законом о местных налогах и сборах. Налог на наследство оценивается отдельно для каждого наследника, а налоговые ставки устанавливаются общинным советом следующим образом:

- применительно к родным братьям/сестрам и их детям: от 0,7 до 1,4 % на долю в наследстве в сумме, превышающей 250 тыс. болгарских левов;
- применительно к любым другим лицам: от 5 до 10 % на долю в наследстве в сумме, превышающей 250 тыс. болгарских левов.

Недвижимость, получаемая в безвозмездное пользование, облагается *налогом на дарение*. Налог уплачивается получателем собственности, если не оговорено иное. Налоговая база представлена оценочной стоимостью собственности. Налоговая ставка устанавливается общинным советом следующим образом:

- от 0,7 до 1,4 % — на дарение между родными братьями/сестрами и их детьми;
- от 5 до 10 % — на дарение между любыми другими людьми.

Налог на прирост капитала уплачивается при продаже недвижимого имущества или подержанного транспортного средства за счет разницы между ценой продажи и стоимостью покупки. Налоговая ставка устанавливается общинным советом в размере от 2 до 4 % от оценочной стоимости переданной собственности.

Налогом на транспортные средства облагаются механические транспортные средства, корабли и самолеты. Что касается легковых автомобилей, сумма налога определяется в соответствии с мощностью двигателя, вычисленной при помощи коэффициента, зависящего от года производства.

Физические лица, осуществляющие любую деятельность, указанную в списке, определенном Законом о местных налогах и сборах, должны платить ежегодный *патентный налог*, если их совокупный доход в предыдущем году составил менее 50 тыс. болгарских левов и они не платят налог на добавленную стоимость. Доход, получаемый в соответствии с осуществляемой деятельностью и облагаемый патентным налогом, не облагается подоходным налогом. Общинный совет определяет размер патентного налога в пределах, определенных законодательством, в соответствии с местоположением объектов на территории соответствующей общины.

За последние годы органы местного самоуправления Болгарии значительно расширили диапазон своих административных возможностей. Тем не менее, как правило, качество государственных услуг остается низким.

Большая часть органов местного самоуправления, особенно в мелких общинах, не обладает достаточной правоспособностью выполнять надлежащие функции. Это в первую очередь касается ограниченной возможности взимать местные налоги и сборы.

Причины децентрализации в Болгарии такие же, как и в других странах: децентрализованные правительственные системы более эффективны и лучше поддаются учету. Государство выполняет множество функций, которые могут быть реализованы на муниципальном уровне более эффективно.

Плата за муниципальные услуги

В процессе определения размера платы за муниципальные услуги, общинный совет устанавливает цену на любую услугу, предоставляемую органами местного самоуправления; при этом плата за муниципальные услуги должна покрывать административные расходы. Согласно Закону о местных налогах и сборах, плата за муниципальные услуги может быть простой или пропорциональной, а ее размер должен соответствовать следующим принципам:

- возмещение всех затрат, понесенных органами местного самоуправления при предоставлении данной услуги;
- создание условий для расширения спектра предоставляемых услуг и улучшения их качества;
- достижение точности при определении и оплате стоимости услуг;
- должна устанавливаться отдельная стоимость для каждой отдельной сферы деятельности, на которые можно разделить данную услугу;
- размер оплаты может не покрывать всех расходов, связанных с предоставлением конкретной услуги, которая защищает интересы общества; разница между такими расходами и взимаемой платой должна покрываться за счет других доходов органов местного самоуправления;
- если человек не пользуется услугами в течение всего года, то он освобождается от их оплаты в соответствующем году;
- органы местного самоуправления взимают плату за предоставление муниципальных услуг, а полученный таким образом доход включается в бюджет общины.

Общины в Болгарии взимают плату за следующие муниципальные услуги:

- 1) переработка мусора;
- 2) пользование розничными рынками, оптовыми рынками, ярмарками, тротуарами, площадями и проезжей частью;

- 3) посещение яслей; предоставление детского питания на вынос; посещение детского сада; проживание в пансионатах, лагерях, общежитиях, а также пользование другими социальными услугами органов местного самоуправления;
- 4) добыча полезных ископаемых в карьерах;
- 5) техническое обслуживание;
- 6) предоставление административных услуг;
- 7) аренда участков под захоронения;
- 8) размещение туристов;
- 9) наличие собаки в доме.

Переработка мусора является самой крупной муниципальной услугой в Болгарии. Оплата взимается за сбор, уборку и безопасную утилизацию домашнего мусора, а также за санитарную обработку зон общественного пользования. Размер оплаты определяется для каждой услуги отдельно: сбор мусора и уборка мусора; безопасная утилизация домашнего мусора на организованной свалке; ассенизация зон общественного пользования. Данная услуга оплачивается владельцем недвижимости согласно нормам, установленным общинным советом на соответствующий год за каждую из услуг.

Размер оплаты за переработку мусора устанавливается исходя из количества мусора. В случае если невозможно определить количество домашнего мусора, размер оплаты устанавливается на одного пользователя или пропорционально исходной сумме, установленной общинным советом.

Плата за пользование розничными и оптовыми рынками, тротуарами, площадями и т. д. взимается с лиц, которые пользуются данными удобствами после выдачи лицензии, и варьируется в зависимости от местности, где такие удобства предоставляются.

Плата за ясли, детский сад и т. д. уплачивается родителями или опекунами детей, посещающих ясли и детские сады, из расчета за один день, в размере, определенном общинным советом.

Плата за добычу в карьерах уплачивается за добычу полезных ископаемых теми людьми, которые производят добычу. Плата устанавливается отдельно для каждого ископаемого в соответствии с валовым объемом производства.

Техническое обслуживание включает расходы на технические услуги, предоставленные органами местного самоуправления, а также деятельность, связанную с региональным и городским планированием, архитектурой, строительными работами, городским развитием, ведением реестра

недвижимости на территории общины, а также территориальным развитием за пределами общины.

Плата за административные услуги взимается за предоставление следующих регистрационных услуг:

- выдача сертификата на право наследования;
- выдача сертификата о подлинности имен;
- выдача свидетельства о рождении или свидетельства о смерти;
- выдача повторного свидетельства о рождении, свидетельства о браке, а также повторная выдача выдержки из свидетельства о смерти и т. д.

Оплата производится в размере, определенном общинным советом, в соответствии с затратами, понесенными органами местного самоуправления за оформление документов, а также за проверку на соответствие требованиям, установленным для следующих видов деятельности:

- торговля табачными изделиями;
- хранение, владение, выдерживание и оптовая торговля продуктами из винограда, алкогольными напитками, дистиллятами и напитками, содержащими спирт;
- розничная торговля продуктами из винограда, алкогольными напитками, дистиллятами и напитками, содержащими спирт;
- продажа спиртосодержащих напитков в местах общего питания и в развлекательных учреждениях.

Единовременная *оплата за аренду участка на кладбище* на период, превышающий 8 лет, устанавливается:

- на период до 15 лет;
- на неограниченный срок;
- за использование семейных могильных участков.

Плата за размещение туристов уплачивается за использование учреждения для коллективного размещения туристов в размере, установленном в соответствии с муниципальной программой развития туризма, включающей следующие позиции:

- строительство и эксплуатация туристической инфраструктуры на территории общины;
- создание центров туристической информации и налаживание информационного обслуживания туристов;
- сохранение, содержание и развитие зеленых зон;
- санитарно-гигиенические мероприятия;
- реклама туристических учреждений.

Плата взимается с лиц, которые предоставляют услуги по размещению туристов, и перечисляется на расчетный счет органов местного самоуправления.

Владельцы собак должны ежегодно уплачивать муниципальный налог, а вырученные средства используются на проведение мероприятий по снижению количества бездомных собак.

Плата за пользование услугами представляет собой классический инструмент, направленный на финансирование бюджета общины. В Болгарии большое значение имеет плата за переработку отходов. В зависимости от местоположения общины и ее ресурсов, плата за добычу в карьерах и размещение туристов может также приносить значительную прибыль. Например, плата за размещение туристов является основным источником дохода для тех общин, которые расположены на побережье Черного моря. При определении размера и суммы оплаты за услуги местное правительство обладает значительной властью, но оно не имеет права взимать пошлины, не определенные законодательством. Таким образом, возможность получить необходимое финансирование при помощи платы за муниципальные услуги крайне ограничена, но, с другой стороны, население защищено от необоснованного повышения цен, устанавливаемых органами местного самоуправления.

Местные налоги и сборы за муниципальные услуги в количественном выражении

Чтобы лучше понять финансирование органов местного самоуправления Болгарии посредством сбора налогов и плат за муниципальные услуги, кроме описания установленной системы для их определения и сбора, необходимо также количественно определить их вес в доходах местных бюджетов. С этой целью на основе официальной информации Министерства финансов была составлена табл. 1.

Постоянное увеличение поступлений от текущей деятельности органов местного самоуправления Болгарии началось в 1990 г. и завершилось в 2002 г. В 2003 г. сумма собственных доходов местных бюджетов уменьшилась на 15 %; в течение последующих двух лет доходы немного увеличивались, оставаясь ниже своего значения в 2002 г., а в 2006 г. этот показатель снова снизился. В 2007 г. сумма операционного дохода выросла на 17 % и достигла своего максимального значения.

Основная причина такой динамики заключается в изменении перечня налогов. Сумма налогов возросла в период с 1990 по 2002 гг., уменьшилась в 2003 г. на 10 %, а в 2004 г. этот показатель «рухнул» еще на 61 %. Спад объясняется тем фактом, что вплоть до 2002 г. органы местного самоуправ-

Таблица 1

Доходы местных бюджетов в 2000–2007 гг., млн левов

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Местные налоги и сборы за муниципальные услуги	864,5	1 020,3	1 227,2	1 106,8	429,1	463,6	635,4	851,3
Государственные дотации	836,4	673,1	1 021,8	765,7	1 591,5	1 665,0	2 188,9	2 473,7
Другие поступления	233,8	294,0	201,8	220,3	282,0	265,6	309,3	327,5
Всего поступлений от текущей деятельности	1 934,9	1 987,4	2 450,8	2 092,8	2 302,6	2 394,1	3 133,5	3 652,5

Источник: Министерство финансов.

ления Болгарии получали часть поступлений от подоходного налога, взимаемого государством. В 2003 г. отчисления в муниципалитеты от налога на прибыль прекратились, а затем прекратились отчисления и доли от подоходного налога. На фоне постоянно растущих объемов *других поступлений*, представленных в основном платой за аренду помещений, объем государственных дотаций также снизился в 2003 г., хотя до этого их рост был довольно интенсивным.

Рисунок 1 ясно показывает ситуацию: резкий спад налоговых поступлений в 2003–2004 гг. и явный «обмен ролями» между налогами и государственными дотациями. Логика смены отчислений от государственных налогов в пользу субсидий понятна: большая гибкость и возможность для парламентского большинства влиять и контролировать органы местного самоуправления.

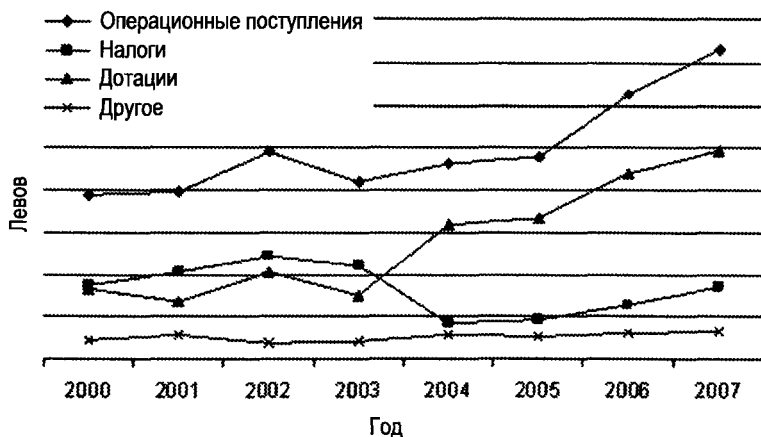


Рис. 1. Доходы местных бюджетов в 2000–2007 гг.

Таблица 2

Местные налоги и сборы за муниципальные услуги в соотношении к государственным налогам и ВВП в 2000–2007 гг., %

Соотношение	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Местные налоги и сборы за муниципальные услуги / государственные налоги	1,97	2,04	5,73	5,86	5,06	4,72	5,45	6,12
Местные налоги и сборы за муниципальные услуги / ВВП	0,4	0,3	1,0	1,1	1,1	1,1	1,3	1,5

Источник: Министерство финансов, собственные расчеты автора.

Из ситуации, показанной на рис. 1, становится ясно, что органы местного самоуправления Болгарии начиная с 2004 г. финансируются в основном с помощью государственных дотаций, а не благодаря собственным доходам: местным налогам, плате за муниципальные услуги и другим поступлениям. Доля собственных доходов составляет около 30 %, в то время как удельный вес государственных дотаций — 70 %.

Количественное представление источников финансирования явилось логическим дополнением общих характеристик фискальной децентрализации в Болгарии, а также установленной базы для определения и сбора налогов и плат за муниципальные услуги. Тем не менее все еще непонятно, какую роль эти сборы играют в общей картине государственных поступлений, и каков их удельный вес при определении валового внутреннего продукта (ВВП).

Приведенные в табл. 2 данные явно свидетельствуют о незначительной доле местных налогов и сборов за муниципальные услуги, в общем объеме государственных налогов Болгарии. За 2007 г. все 264 болгарские общины собрали налогов и пошлин за муниципальные услуги в размере лишь 6 % от общей суммы налогов, что составляет менее 2 % от ВВП. На основании данных показателей сложно серьезно говорить о наличии фискальной децентрализации в Болгарии.

Выводы

Фискальная децентрализация — это получение не только прав, но и обязанностей. Органы местного самоуправления не могут быстро преодолеть давнюю традицию зависимости от центрального правительства Болгарии.

Реальная финансовая власть болгарских общин весьма ограничена. Их доход от местных налогов и сборов за муниципальные услуги не достигает даже 2 % от ВВП. Органы местного самоуправления около 70 % своих до-

ходов получают в качестве дотаций от центрального правительства. Оставшиеся 30 % — это их собственные доходы, но они не могут полностью ими управлять, поскольку местные налоги, сборы за муниципальные услуги, расчеты налогов и налогооблагаемых баз, налоговые ставки, а также процедуры сбора налогов определяются парламентом. Общинные советы уполномочены оценивать компоненты налогооблагаемой базы муниципальных услуг, определять их ставки, а также устанавливать налоговые ставки в пределах, установленных законодательством. В 2008 г. общины получили право взимать патентный налог с представителей малого бизнеса и ремесленников. Таким образом, они получили средство экономического давления, позволяющее влиять на экономическую активность в муниципалитетах.

Органы местного самоуправления получили большую налоговую независимость при помощи увеличения числа налоговых органов в стране, то есть благодаря большим затратам и потере эффективности. Местные налоги и сборы за муниципальные услуги более просты, нежели налоги центрального правительства. Тем не менее муниципальные налоговые учреждения не обладают достаточным опытом и правоспособностью для эффективного контроля собирания налогов и сборов.

Общины в Болгарии хорошо организованы и активно защищают свои интересы. На фоне больших полномочий, позволяющих устанавливать налоги, в конце 2008 г. они потребовали увеличения полномочий в определении ставок местных налогов, что не было одобрено общественностью и парламентом. Причиной для столь отрицательной реакции стал недостаток муниципальных услуг высокого качества и их количества, скандалы при распределении муниципальных контрактов, а также тот факт, что в органах местного самоуправления часто заняты родственники и знакомые муниципальных чиновников. Уже не один раз Собрание аудиторов обвинялось в злоупотреблении полномочиями при использовании муниципальной собственности и активов.

Если органы местного самоуправления в Болгарии желают достичь настоящей фискальной децентрализации и получить реальную власть, то они должны главным образом заботиться об интересах людей, а не о своих собственных политических и личных интересах. Если они не увеличат эффективность и прозрачность местных бюджетов и процесса управления муниципальными предприятиями и собственностью, то они не получат поддержки в деле увеличения своих полномочий, потому что деятельность такой власти не приведет к положительным результатам.

В целях учета деятельности органов местного самоуправления необходимо публиковать основные документы о местных бюджетах, затратах, контрактах, ценах и т. д. На интернет-страницах самых крупных болгар-

ских общин (кроме Софии), как ни странно, такая подробная информация не обнаружена.

Успех фискальной децентрализации зависит в значительной степени от существования гражданского общества, которое способно выбирать лучших управляющих, поддерживать их и активно контролировать их деятельность. При отсутствии открытости, прозрачности, активной гражданской позиции и надлежащего контроля фискальная децентрализация приведет к «феодализации» общин их лидерами.

Литература

1. *Nenkova P.* The Mechanism for Determination, Allocation and Management of Capital Transfers in Bulgaria — State of Play, Issues and Improvement Opportunities. Sofia, 2006.
2. *Vraykova T.* Effective Implementation of LED Plans in Bulgaria — Barriers versus Opportunities.
3. *Ivanov S. et al.* Intergovernmental Capital Transfers for the Municipalities in Bulgaria. Club «Economica 2000». Sofia, 2006.
4. *De Angelis M. et al.* Strategy for the Development of the Bulgarian Municipal Credit Market. Sofia, 2004.
5. Regional Bureau for Europe and the CIS Progress and Current Status of Decentralisation Reforms. Bratislava, 2007.