

УДК 336.14(045)

Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма

В.В. Иванов

*Экономический факультет СПбГУ, кафедра теории кредита
и финансового менеджмента*

Аннотация. В статье рассматриваются и анализируются современные модели бюджетного федерализма, используемые развитыми странами мира. Особое внимание уделяется вопросам налогово-бюджетного взаимодействия между федеральным центром и субъектами федерации.

Abstract. Contemporary models of budget federalism used by developed countries have been analyzed in the paper. Special attention has been paid to the tax-budget interaction between the federal centre and regional entities.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетный федерализм, централизованная модель, децентрализованная модель, бюджетно-налоговые отношения

Key words: inter-budget relations, budget federalism, centralized model, decentralized model, tax-budget interaction

1. Введение

Страновые различия наиболее ярко проявляются в национальных финансовых системах, в которых государственное присутствие, с характерным разнообразием применяемых инструментов и способов воздействия на социально-экономическую ситуацию в целом и его хозяйствующих субъектов, в частности, является весьма значимым. Изменение характера взаимоотношений между разными уровнями власти, расширение степени свободы в принятии управленческих решений нижестоящими уровнями, свойственные современным развитым странам, придают особый динамизм всем сторонам жизнедеятельности общества, сказываясь, прежде всего, на межбюджетных отношениях.

2. Модели бюджетного федерализма

Различные типы моделей межбюджетного взаимодействия до сих пор являются объектом пристального изучения специалистов. Широкомасштабные исследования в данной области были проведены Г. Хьюзом и С. Смитом (*Hughes, Smith, 1991*), которым на основании отличительных признаков – схожести подходов к регулированию межбюджетных отношений, особенностей исповедуемой философии бюджетного федерализма, соотношению ролей центральных и субнациональных властей – удалось свести 19 стран Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), за исключением стран с малой численностью населения – Ирландии, Люксембурга и Новой Зеландии, к четырем классификационным группам:

- 1 группа: три федеративных государства – Австралия, Канада и США и два унитарных государства – Великобритания и Япония, в которых региональным и местным властям предоставлена относительно большая самостоятельность, подкрепленная широкими налоговыми полномочиями;
- 2 группа: страны Северной Европы – Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция, отличающиеся особенно высокой долей участия децентрализованных властей в финансировании социальных расходов;
- 3 группа: западноевропейские федерации – Австрия, Германия и Швейцария, для которых бюджеты разного уровня отличаются автономностью и активным сотрудничеством;
- 4 группа: юг и запад Европы – Бельгия, Греция, Испания, Италия, Нидерланды, Португалия и Франция, характеризующиеся значительной финансовой зависимостью регионов от центрального бюджета.

Поскольку главным критерием выделения типов моделей бюджетного федерализма является степень централизации (децентрализации) государственного управления или степень самостоятельности региональных и местных властей, все существующие модели межбюджетных отношений сегодня принято сводить к централизованным, децентрализованным и смешанным (кооперативным).

Централизованные модели характеризуются наивысшей степенью участия и ответственности центральных органов власти в решении социально-экономических задач, наивысшей степенью централизации управления, тотальным контролем территориальных бюджетов федеральным центром, максимально возможным ограничением самостоятельности региональных органов власти, устранением неравенства регионов через систему бюджетных трансфертов. Для стран с данной моделью межбюджетных отношений разграничение полномочий между уровнями власти, как правило, не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов, что порождает

необходимость финансирования территориальных программ за счет перераспределения сосредоточенных в федеральном бюджете денежных средств. Достоинством централизованных моделей межбюджетных отношений является тесное сотрудничество региональных и центральных органов власти, способствующее сохранению единства государства.

К недостаткам этих моделей, прежде всего, следует отнести формальное функционирование нижестоящих звеньев бюджетной системы на самостоятельной основе из-за отсутствия собственных источников доходов и возможности самостоятельного осуществления бюджетного процесса.

Для децентрализованных моделей характерна приоритетность федерального налогового-бюджетного законодательства перед региональным, что гарантирует соблюдение общегосударственных интересов страны. Финансовая независимость и самостоятельность региональных властей подкрепляется здесь использованием "непересекающихся" налогов по принципу "один налог – один бюджет", предоставлением права совместного (федерально-регионального) использования налоговых баз, отсутствием текущего контроля со стороны федерального центра за бюджетной деятельностью региональных органов власти, дистанцированием от проблемы горизонтальных дисбалансов и региональных бюджетных дефицитов, и, как следствие, отсутствием ответственности федерального центра по долгам региональных бюджетов. В странах с децентрализованной системой власти устранение острых горизонтальных диспропорций регионов осуществляется путем предоставления адресного финансирования нуждающимся категориям населения.

Достоинством децентрализованных моделей является относительная независимость регионов от центра и минимизация перераспределительных процессов в бюджетно-налоговой системе. К главным их недостаткам относят избыточную самостоятельность, которая может привести к нарушению единства государства вследствие укрепления позиций ряда региональных лидеров; стремление наиболее доходных регионов к экономической самостоятельности и изоляции, высокую вероятность потери контроля центральной власти над бюджетно-налоговой деятельностью региональных органов власти.

Децентрализованные конкурентные модели, способствующие экономическому росту, связаны с высокой степенью децентрализации и финансовой самостоятельности региональных властей. Они требуют высокого уровня развития национальной экономики, относительно небольшой территории и наличия более или менее равномерно развитых регионов. Концепция конкурентного бюджетного федерализма предполагает наличие в стране уникальной системы правил отношений между органами власти по горизонтали и вертикали в противовес статичной системе распределения полномочий и налогообложения. Теория конкурентного бюджетного федерализма исходит из возможности формирования альтернативных конкурентных моделей развития регионов. При этом одни модели могут основываться на разрешении конфликтов и поиске компромиссов, другие – на использовании фактических разрушительных конкурентных стратегий на местном уровне. По мнению идеологов децентрализованного конкурентного бюджетного федерализма, вмешательство центральных властей может быть как конструктивным, так и деструктивным, однако одностороннее усиление центральной власти может способствовать углублению конфликта внутри системы федеративных отношений¹.

Смешанные (кооперативные) модели представляют собой определенный симбиоз элементов централизованных и децентрализованных моделей². Они предполагают тесное сотрудничество региональных и центральных государственных органов власти в процессе активизации механизма бюджетного выравнивания³ территорий, повышенную ответственность федерального центра за

¹ Суть децентрализованного конкурентного бюджетного федерализма заключается в том, что во взаимоотношениях центра и регионов его участники должны рассматриваться не как партнеры, а как равноправные конкурентные игроки. В этих условиях фирмы и население стремятся выбирать наиболее выгодные и приемлемые для себя и своего бизнеса условия жизнедеятельности в конкретном субъекте федерации. Их выбор может проявляться в разных формах – от смены юридического адреса, концентрации деятельности в наиболее благоприятном налоговом, инвестиционном климате и т.д. до активного участия в выборных кампаниях, лоббировании или отказе в доверии той либо другой команде, идущей к власти на региональных или муниципальных выборах. В качестве примера децентрализованной конкурентной модели зачастую приводят современный американский вариант бюджетного федерализма.

² С точки зрения автора, основой построения бюджетной системы в России должна стать модель федерализма смешанного типа, поскольку преимущественная ориентация на децентрализованные модели, свойственные высокоразвитым демократическим государствам, может привести к нарушению единства государства и усилению асимметрии. Ориентация на централизованные модели может привести к иждивенческим настроениям субфедерального уровня и, как следствие, отказу от развития социально-экономического потенциала территорий.

³ Под "бюджетным выравниванием" принято понимать сближение уровней социально-экономического развития регионов с целью устранения негативных тенденций, создания необходимых условий для экономического роста проблемных регионов. С течением времени произошла существенная трансформация понимания межбюджетного выравнивания: ранее воспринимаемое как выравнивание доходов и расходов разных бюджетов, оно в настоящее время трактуется как выравнивание доходов и расходов бюджетов одного уровня в расчете на одного жителя.

состояние региональных государственных финансов, за создание условий для социально-экономического развития регионов, что приводит к усилению контроля со стороны центра и некоторому ограничению самостоятельности региональных властей. Для этих моделей межбюджетных отношений характерна значительная роль межбюджетных трансфертов⁴ из вышестоящих бюджетов нижестоящим для бюджетного выравнивания регионов.

Кооперативные модели, ориентированные на бюджетное выравнивание региональных диспропорций (территориальную справедливость), подразумевают активное скоординированное сотрудничество центра и субъектов в рамках федеративного государства в осуществлении крупных социально-экономических программ. Они характеризуются централизованной политикой выравнивания диспропорций в развитии различных регионов при значительном участии центральных властей, широким привлечением региональных властей к перераспределению национального дохода, обеспечению макроэкономической стабильности, а также большей ролью регионов в распределении налоговых доходов, активным горизонтальным бюджетным выравниванием, в основном, за счет общих трансфертов⁵.

3. Типология межбюджетных отношений

В системе межбюджетных отношений особую группу составляют межбюджетные отношения федеративных государств. В отечественной литературе большее распространение получила типологизация систем бюджетного федерализма, предложенная А.М. Лавровым, разграничившим известные страновые межбюджетные отношения на пять принципиально различных моделей построения: советскую, китайскую, американскую, канадскую и германскую (см. таблицу).

По мнению А.М. Лаврова, России, реформируя свою модель бюджетного федерализма, следует выбирать между канадской и германской моделями, адаптируя отдельные элементы американского опыта и отказываясь от неприемлемого китайского варианта.

В современных условиях из-за отказа от жестких централизованных моделей любому государству предоставлен достаточно широкий выбор между реально существующими полярно ориентированными типами моделей организации бюджетных систем – децентрализованными конкурентными моделями и смешанными (кооперативными) моделями бюджетного федерализма.

4. Децентрализованная конкурентная модель бюджетного федерализма США

Идейные истоки американского федерализма были сформулированы в свое время А. Гамильтоном, Дж. Мэдисоном и Дж. Джеем. Они рассматривали федеративное государство как сложное единое целое, в основе которого двухуровневая структура и обоюдное невмешательство в сферу полномочий как федерального центра, так и субъекта федерации. В США в 1787 г. была установлена федеративная форма государственного устройства, основанная на предельно жестком разграничении предметов ведения между Вашингтоном и штатами страны. Данная модель бюджетного федерализма использовалась ими в качестве доктрины государственного строительства при разработке Конституции США. Она подверглась в 30-х годах XX столетия критической переоценке Дж. Кларком, Т. Даем (*Dye*, 1990), Э. Коруином, родоначальниками теории "дуалистического федерализма (*dual federalism*)", положившими в его основу договорные отношения между субъектами страны. В этой модели отсутствовал момент иерархичности. Столица государства и его регионы трактовались ими как равноправные центры власти. Данная модель предполагала добровольный союз суверенных политических сообществ, объединяющихся во имя ясно

⁴ Межбюджетные трансферты призваны выполнять следующие функции: возмещать бюджетам нижних уровней расходы на услуги общенационального назначения, если эти расходы превышают другие поступления в эти бюджеты; способствовать устранению проблем, возникающих в связи с горизонтальными диспропорциями, в том числе решению социальных проблем, связанных с региональными экономическими спадами; служить для местных властей стимулом к активизации их деятельности в наращивании налогового потенциала. Под налоговым потенциалом (доходностью бюджета) (от англ. *tax potential*) следует понимать способность базы налогообложения в пределах какой-либо территориально-административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений в определенный период времени.

⁵ Широкому распространению смешанных кооперативных моделей бюджетного федерализма в мире (Германия, Греция, Испания, скандинавские страны, другие страны Европы) способствует, по мнению автора: значительное участие региональных властей в перераспределении национального дохода и макроэкономической стабилизации, что ведет к более тесному бюджетному сотрудничеству региональных и центральных государственных структур; повышение роли региональных властей в системе распределения налоговых доходов, в том числе и национальных; активная политика горизонтального бюджетного выравнивания, повышенная ответственность центра за состояние региональных государственных финансов, уровень социально-экономического развития территорий, что ведет к усилению контроля со стороны центра и некоторому ограничению самостоятельности региональных властей. Примером смешанной кооперативной модели является германский вариант бюджетного федерализма.

Таблица. Типология межбюджетных отношений

Модель	Содержание межбюджетных отношений
советская	<p><u>Модель, существовавшая в партийно-административном государстве</u> (в настоящее время представляет исторический интерес)</p> <p>Вышестоящие органы власти утверждали нижестоящие бюджеты, в итоге получался государственный бюджет СССР.</p> <p>Расходы расписывались сверху донизу, изменить что-либо на местах было нельзя. Каждому бюджету приписывались доходы, покрывающие утвержденные потребности. Нормативы отчислений от налогов в бюджеты территорий были индивидуальными. Если кому-то не хватало собранных налогов, то из вышестоящего бюджета поступала индивидуальная дотация. Ни о какой бюджетной самостоятельности региональных и местных властей не могло быть и речи. Эффективность межбюджетных отношений была низкой – ни у кого не было стимулов к увеличению доходов и рационализации расходов, постоянно нарастала нагрузка на бюджет самого высокого уровня, который рано или поздно рушился. Социальная справедливость никак не обеспечивалась.</p>
китайская	<p><u>Вариант советской модели с элементами "одноканальной" системы</u></p> <p>Налоги собираются региональными властями, центр определяет (частично по формулам, но в основном по договоренности), кому сколько оставить. Практикуются задания по перечислению налоговых платежей в центральный бюджет. В дела провинций, справляющихся с заданием, никто особо не вмешивается.</p> <p>В принципе такая модель совместима с экономическим ростом в наиболее развитых или получивших привилегии регионах. Однако стимулов для рационального использования бюджетных средств нет (коррупция, кумовство, сращивание госаппарата с бизнесом, торг вокруг бюджетных ресурсов). Социальная справедливость не обеспечивается (перераспределение между провинциями незначительное).</p>
американская	<p><u>Классический бюджетный федерализм</u></p> <p>Федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные "непересекающиеся" налоги и даже автономные налоговые службы. Отчисления от федеральных налогов в бюджеты штатов отсутствуют. Сколько собрал – все твое, никто не отберет. Хочешь жить лучше – повышай ставки, вводи новые налоги или выпускай облигации, но денег из центра не проси. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по формулам (торг уместен на стадии их конструирования, но не исполнения). Цели определяются исходя из общенациональных приоритетов.</p> <p>Самая высокая экономическая эффективность. Социальная справедливость – выше, чем в советской и китайской моделях, но ниже чем в канадской и германской.</p>
канадская	<p><u>Социально ориентированный вариант американской модели</u></p> <p>Налоги являются частично "непересекающимися", но есть и общие. При разделении налоговых поступлений широко применяется метод "дотраивания" ставок: провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Разнообразные и весьма изощренные схемы выравнивания бюджетной обеспеченности. Близкое к оптимальному сочетание экономической эффективности и социальной справедливости. Многие элементы (дотраивание ставок, схемы выравнивания) могут быть адаптированы к российским условиям.</p>
германская	<p><u>Воплощение идеологии "кооперативного" федерализма</u></p> <p>Бюджетная система базируется на "общих" налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение (т.е. имеет место дифференциация нормативов отчислений) так, чтобы сократить разрыв между "богатыми" и "бедными" землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, но зато есть многочисленные и весьма крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Расходные полномочия распределены в соответствии с принципами "классического" бюджетного федерализма.</p> <p>Обеспечивается социальная справедливость, но за счет некоторого ущерба экономической эффективности.</p>
<p>Все множество возможных решений сводится к определенному сочетанию тех или иных элементов этих моделей. Результатом может стать либо нежизнеспособная компиляция, либо принципиально новая модель межбюджетных отношений.</p>	

осознаваемых преимуществ единства и соглашающихся передать федеральному правительству строго определенный круг полномочий, исчерпывающим образом описываемых Конституцией США. В сфере компетенций федеральный центр и субъекты федерации полностью сохраняют свой суверенитет. При этом центр не столько компенсирует слабости субъектов, сколько предотвращает их ошибочные шаги, мотивированные соображениями краткосрочной выгоды; однако вмешательство центра представляется как исключение. Основу организации бюджетных связей оставляют горизонтальные отношения, вследствие чего модель получила название *layer-cake federalism* (подобный слоеному пирогу).

Позднее теория "дуалистического федерализма" была трансформирована в теорию "кооперативного федерализма (*cooperative federalism*)". В рамках модели "кооперативного федерализма" власть федеративного центра США распространилась на все сферы ведения органов государственной власти, в том числе и находящиеся в компетенции штатов. Основной упор был сделан на взаимодействие ветвей власти, что и объясняет термин "кооперативность". Регионы, включенные в единую систему власти, участвовали в осуществлении общенациональной политики, наделяя себя функциями, которые наиболее эффективно способен выполнять субнациональный уровень управления. В 1970-1980-е гг. в США сформировались новые концепции федерализма: теория "конкурентного федерализма"⁶, теория "технократического федерализма", теория "федеративного общества", теория "нового федерализма".

Американский федерализм, никогда не являвшийся набором застывших правил, зафиксированных в Конституции, в течение уже более чем 200 лет представляется динамичным многомерным процессом, в котором можно выделить конституционные, административные, политические и экономические аспекты.

Современная высоко децентрализованная бюджетная система США включает федеральный бюджет, бюджеты 50 штатов, более 80 тыс. местных бюджетов (графств, муниципалитетов, тауншипов (поселков в сельской местности), школьных и специальных дистриктов (округов)), доверительные фонды. При этом сферы компетенции федеральных властей и штатов разграничены. Каждый уровень публичных финансов (федерация, штаты, местные органы) самостоятельно составляет и утверждает свой бюджет, разрабатывает и осуществляет налоговую политику, управляет долгом. Бюджеты штатов не входят в федеральный бюджет, а местные бюджеты – в бюджеты штатов. Местное самоуправление не включается в систему государственной власти.

Основным источником доходной части бюджета являются налоговые поступления. При этом виды взимаемых налогов, их ставки, суммы сборов распределяются по уровням так, чтобы удовлетворять потребности страны и граждан, избегая в то же время чрезмерного налогового бремени. Одна из особенностей налоговой системы и системы государственного регулирования в США состоит в том, что некоторые виды налогов взимаются на всех трех уровнях, другие – лишь на одном (или двух) уровнях.

Главный принцип американской модели бюджетного федерализма состоит в обеспечении практической независимости полномочий в области налогообложения штатов и федерального правительства. Уровни налогов достаточно твердо закреплены за относительно самостоятельными, формируемыми преимущественно за счет собственных источников, бюджетами. Федеральные налоги в США поступают преимущественно в федеральный бюджет, налоги штатов – в бюджеты штатов, местные налоги – в местные бюджеты.

В современном виде налоговая система США, служащая инструментом развития рыночных отношений, достаточно сложна и разнообразна. Согласно законодательству, правом устанавливать собственные налоги обладает не только федеральное правительство, но и правительства штатов и территорий, а также местные органы власти в городах, графствах, округах и т.д.

Центральное место в финансовой системе США принадлежит федеральному бюджету. Через него проходят около 65 % совокупных доходов и расходов консолидированного бюджета, 35 % – доля остальных двух уровней, распределяющаяся между штатами и местными органами власти в отношении 2 к 1.

За федеральными органами закреплены расходы общенационального значения (на военные цели и международные дела; на финансовую поддержку каких-либо отраслей и секторов национального

⁶ Концепция "конкурентного федерализма", впервые представленная в работах канадского политолога А. Бретона, обращена к теме соревновательности субъектов федерации: конкурентное начало, присущее федеративной системе, рассматривается как одно из важнейших преимуществ федерации. Участники отношений (центр и субфедеральные правительства) рассматриваются в качестве игроков, которые приспособляются к меняющимся условиям. Труд и капитал мобильны, и владельцы этих факторов производства могут выбирать наиболее выгодные правила игры, используя процедуру выборов (федеральных, региональных и местных), менять место жительства или адрес юридической организации, сосредотачивать деятельность в регионах с наиболее благоприятным инвестиционным климатом. Региональные и местные власти "продают" фирмам и населению, находящимся на их территории, определенные общественные блага (обеспечивают закон и порядок, создают инфраструктуру, несут бремя социальных расходов) в обмен на собираемые налоги, которые выступают своего рода ценами, уплачиваемыми потребителями услуг [Breton F. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. – Cambridge, 1996].

хозяйства; на содержание федерального государственного аппарата; на управление федеральным государственным долгом и т.д.). На долю властей штатов и местных органов приходится значительная часть государственных расходов, связанных с финансированием социальных нужд местного хозяйства, административного аппарата. При этом федеральные налоги едины и обязательны для всех жителей страны, в то время как местные налоги территориально различаются.

Основным источником доходной части бюджетов являются налоговые поступления. В доходах федерального бюджета преобладают прямые налоги, в доходах штатов – косвенные, в доходах местных органов власти – прямые, поимущественные налоги.

Американская модель бюджетного федерализма характеризуется высокой степенью фискальной автономии субнациональных органов власти как в части расходования бюджетных средств, так и в сфере формирования доходной части их бюджетов. Структура доходной части бюджета каждого из уровней обладает существенными отличиями:

- для федеральных налогов характерна прогрессивная шкала, поэтому основное бремя их уплаты ложится на наиболее обеспеченные слои населения;
- местные налоги имеют плоскую или в некоторых случаях регрессивную шкалу, что способствует более равномерному участию жителей той или иной территории в формировании доходной части ее бюджета.

Наиболее значимым источником федерального бюджета США является индивидуальный подоходный налог. Индивидуальное подоходное налогообложение в США отличается следующими особенностями:

- прогрессивный характер налогообложения;
- дискретность налоговых отчислений – каждая более высокая ставка применима лишь к строго определенной части облагаемой суммы;
- регулярное изменение в законодательном порядке ставок налогообложения;
- универсальность обложения – при равенстве сумм дохода действуют одинаковые налоговые ставки;
- наличие большого количества целевых скидок, льгот и исключений;
- обособленность от налоговых отчислений в фонды социального обеспечения;
- фиксированный минимальный уровень индивидуальных доходов, не подлежащих налогообложению.

Штаты США обладают широкими налоговыми полномочиями, имеют право вводить такие же прямые налоги, как и на уровне федерации, определять ставки и базу налогообложения. Одним из основных источников доходов штатов является налог на продажи.

Муниципалитеты США имеют разный уровень доступа к поступлениям от местных налогов, поскольку на их взимание требуется получать разрешение штатов. Источниками доходов местных бюджетов является: налог на недвижимость, налог на продажи, различные сборы и иные виды поступлений.

Применяемая в США модель, характеризуемая высокой степенью децентрализации управления налогово-бюджетными процессами по вертикали власти и бюджетной системы, сочетается с приоритетностью федерального законодательства, гарантирующего соблюдение общегосударственных интересов и возможность федерального центра оказывать в основном целевую финансовую поддержку территориальным образованиям, не ставит целью выравнивание территорий, налоговый потенциал которых оказывается ниже среднего уровня.

Как отмечалось выше, разделение налоговых источников и широкие права штатов и муниципалитетов в сфере налогообложения США заложили основу вертикальной сбалансированности бюджетной системы страны. С 1988 г. механизм бюджетного самофинансирования был дополнен системой финансирования федеральных целевых программ, осуществляемой в форме целевых трансфертов, предоставляемых на условиях встречного финансирования. В настоящее время в США реализуется более 500 целевых федеральных программ финансирования нужд штатов и графств с помощью целевых трансфертов. В целом трансферты из федерального бюджета США покрывают около 20 % расходов штатов и, в первую очередь, используются для повышения благосостояния населения. Большинство из программ подпадают под действие федеральных законов. При этом много программ осуществляются правительствами штатов (в этом случае расходы разделяются между штатами и федерацией).

Как правило, доходные части всех уровней бюджетов, включая бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты, лишь в малой степени пополняются за счет финансовой помощи или ссуды от вышестоящих бюджетов. Межбюджетное регулирование в США используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечивая финансовую поддержку штатов на основе программно-целевого подхода. В модели межбюджетных трансфертов доминируют два типа целевых грантов.

Первый тип представляет "блок-гранты", предназначенные для финансирования достаточно широкого спектра расходных статей при установлении ограничений на перераспределение средств между этими статьями. Они выделяются на здравоохранение, социальное обеспечение, финансирование

других расходных групп. Второй тип – это "категорийные гранты" (categorical grants), в рамках которых выделяются средства на финансирование отдельной расходной программы.

Особенностью американской модели можно считать также и то, что около половины всего объема целевой финансовой помощи предоставляется на долевой основе, то есть выделение средств бюджетами вышестоящего уровня происходит только при условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта. В США применяются все основные виды специальных грантов: формульные, проектные, проектные формульные, гранты с открытым финансированием и особые гранты. Большинство целевых грантов носит характер закрытого финансирования с заданными верхними пределами сумм, что обусловлено необходимостью ограничения роста федеральных расходов.

Целью совершенствования финансовой системы США, обеспечивающей сочетание интересов территорий и групп населения, является поддержание государственности, сохранение упорядоченности общественной жизни.

5. Кооперативная модель бюджетного федерализма ФРГ

Х. Зиберт, определивший кооперативный федерализм в Германии как переговорный федерализм, когда все стороны каждый раз собираются и договариваются, в том числе о разделении доходных источников и расходных обязательств, отметил следующий его существенный недостаток – компромисс на переговорах между центром и регионами всегда достигается за счет ущемления интересов будущих поколений, не принимающих участия в этих переговорах (Зиберт, 2005).

Особенностью германской модели бюджетного федерализма принято считать ее ориентацию на создание одинаковых условий жизни для всей нации и обеспечение на федеральном уровне наиболее важных приоритетов: законодательной функции, распределения финансовых ресурсов и формирования основных направлений политики в той или иной области. По мнению экспертов, коренное отличие германского кооперативного федерализма от американского конкурентного федерализма заключается в обеспечении единства стандартов жизни, в процедуре расщепления доходов и в природе самофинансирования межземельного выравнивания.

Трехуровневая бюджетная система Германии включает бюджет федерации, специальные правительственные фонды, бюджеты 16 земель (в том числе, трех городов), бюджеты более 10 тыс. общин. В Конституции страны закреплено существование двух уровней государственной власти – федерации и земель (членов федерации). Общины являются частью земель, в связи с чем самоуправление общин носит ограниченный характер. Доминирующим принципом германской системы межбюджетных отношений является обеспечение единого уровня жизни для населения всей страны. Первоосновой федеративного устройства Германии следует рассматривать принцип субсидиарности в распределении компетенции между федерацией и землями. В Конституции подчеркивается, что осуществление государственных полномочий является делом земель.

В формировании доходов бюджетов с 1977 г. особую роль выполняет налоговая политика, основанная на принципах, заложенных еще Л. Эрхардом⁷: налоги должны быть по возможности минимальными; величина налогов должна находиться в соответствии с объемом оказываемых государством услуг; налоги не должны препятствовать конкуренции; налоги должны соответствовать структурной политике; налоги должны обеспечивать справедливое распределение доходов в обществе; налоговая система должна исключать двойное налогообложение; при налогообложении должна учитываться целесообразность взимания налога.

В соответствии с объектом налогообложения налоговое законодательство Германии выделяет следующие налоги: налоги на собственность (налоги на доходы – подоходный налог и налог на прибыль корпораций; налоги на имущество – налог на наследство, налог на земельный участок, налог на транспортные средства и др.); налоги на обращение (косвенные налоги – НДС, налог на страховые операции); налоги на потребление (акцизы).

Налоги Германии делятся на общие (распределяются между бюджетами всех уровней), федеральные, земельные, местные и пошлины (один из источников формирования бюджетов Евросоюза).

К общим налогам относятся: налог на заработную плату, прямой подоходный налог, налог с доходов корпораций, непрямой подоходный налог с дивидендов и процентных прибылей, НДС.

⁷ Людвиг Эрхард (1897-1977) – видный германский экономист и государственный деятель, бывший министр хозяйства (1949-1963) и федеральный канцлер ФРГ (1963-1966). Эрхард выступал за свободные рыночные отношения, которые требовали высокой самостоятельности хозяйствующих субъектов, общин, земель, что, по его мнению, несовместимо с жесткой централизацией финансовых ресурсов. Эрхард признавал весьма справедливыми пожелания граждан и хозяйствующих кругов снижать налоговое бремя.

К собственным налогам относятся: транспортный налог, налог на наследство; к собственным местным налогам – налог на недвижимость, местный предпринимательский налог и др.

Основные виды доходов в Германии – прогрессивный подоходный налог на доходы физических лиц, налог на прибыль корпораций, НДС, промысловый налог, налог на имущество, поземельный налог, акцизы.

В случае дефицита поступлений для покрытия расходов земли с 1969 г. получают дополнительные федеральные перечисления – не имеющие целевого характера трансферты, которыми бюджетополучатели могут свободно распоряжаться.

В германской модели кооперативного федерализма доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет законодательно определенных отчислений (долей) от федеральных налогов. Основным принцип заключается в дифференциации преимущественно федеральных (республиканских, государственных) налогов по доходным частям относительно самостоятельных территориальных бюджетов. Так, федеральные налоги поступают в разных пропорциях в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов федерации (земель и городов), в местные (муниципальные, коммунальные) бюджеты. Доходные части всех уровней бюджетов в значительной части формируются за счет федеральных налогов и федеральной финансовой помощи, и лишь малая часть доходной части территориальных бюджетов – за счет местных и земельных налогов.

Спецификой бюджетной системы Германии является наличие сложного механизма вертикального и горизонтального выравнивания, закрепленного в Конституции страны: главный инструмент вертикального выравнивания – распределение поступлений от НДС между федеральным и совокупным бюджетом земель; для горизонтального выравнивания используются, прежде всего, общие налоги, направляемые в бюджеты земель. НДС распределяется следующим образом: 75 % (от 44 %-ной доли земель в доходе) распределяется с учетом численности населения, то есть в расчете на душу населения, а 25 % – в зависимости от экономического потенциала земли, эта часть идет в фонд субсидирования бедных. Кроме того, 2 % дохода от части НДС, поступающего в федеральный бюджет, используется в виде дополнительных субсидий землям с низким уровнем налоговых доходов.

Особое значение в Германии придается выравниванию налогового потенциала земель с помощью системы горизонтальных трансфертов. Современная германская модель бюджетного федерализма ориентирована на партнерство и активную политику федерального центра по вертикальному и горизонтальному выравниванию территориальных образований, у которых бюджетная обеспеченность меньше среднего уровня.

Финансовые взаимоотношения федерации и общин незначительны – необходимую помощь общины получают в основном из бюджетов земель. Если собственных доходов после финансового выравнивания оказывается недостаточно, общины имеют право на получение общих дотаций и целевых субсидий. Общие дотации выступают в качестве компенсации недостатка налоговых поступлений. Целевые субсидии имеют строго определенное назначение: значительная их часть идет на финансирование капиталовложений; гранты для покрытия разницы доходных и расходных показателей (сумма финансовой помощи определяется на основе разницы размеров собственных доходов и расходов нижестоящих бюджетов или на основе определения стандартных уровней расходов нижестоящих бюджетов, вне зависимости от налогового потенциала данной территории). Система бюджетного федерализма в Германии, а также способы и приемы бюджетного выравнивания находятся в постоянном реформировании и совершенствовании.

С 1 января 2005 г. в Германии вступил в действие Закон о бюджетном выравнивании. В его основу положено содействие инвестициям в новые земли, а также новый подход к установлению земель, имеющих право на получение субсидий, и земель, обязанных их выплачивать. Данный подход основывается на сравнении финансового потенциала земель с учетом особых факторов, таких, как количество жителей, объемы затрат на содержание морских портов и т.д. Обязанность предоставления субсидий, равно как и право на их получение, зависит от того, насколько финансовый потенциал той или иной земли отклоняется от среднего для всех земель его значения. Процентные ставки от сумм, предназначенных для осуществления выравнивающих выплат, и процентные ставки для земель-получателей устанавливаются с таким расчетом, чтобы суммы выплат и субсидий совпадали (*Балтина и др.*, 2007).

Германская модель бюджетного федерализма создала высокую степень однородности региональных общественно полезных услуг для населения. Использование ее позволило в короткие сроки за счет массивных трансфертов в земли Восточной Германии создать современную социальную инфраструктуру, продвинуть вперед предпринимательство и, что очень важно, стабилизировать общественную жизнь.

Сопоставимость исторического опыта Германии и России, общие принципы организации межбюджетных отношений, степень децентрализации бюджетных систем, фактор "институционального

наследства", позволяют рассматривать германскую модель кооперативного федерализма в качестве наиболее перспективной в вопросах реформирования межбюджетных отношений в России. Однако весьма различные механизмы регулирования межбюджетных отношений, наличие существенных диспропорций между субъектами федераций в доходах и расходах на душу населения не позволяют непосредственно реализовать германскую модель кооперативного федерализма в России – необходима ее адаптация к специфике российских условий. И в этом плане заслуживает внимания австралийский опыт построения системы бюджетного федерализма.

6. Модель бюджетного федерализма в Австралии

Австралийский Союз, с точки зрения государственного устройства, является федеративной системой с высокой степенью централизации. В Австралии существует трехуровневая система управления – федеральная, администрация штатов и территорий и местная власть (руководство городов и других небольших административных делений; в настоящее время насчитывается около 680 "местных правительств")⁸. В соответствии с Конституцией Австралии⁹, все три уровня власти обладают широкой автономией и полномочиями, однако действуют в тесной взаимосвязи, что практически исключает возникновение каких-либо серьезных разногласий или конфликтных ситуаций. В ведении федеральной власти находятся вопросы обороны, внешней политики и торговли, финансов, включая взимание налогов, пенсионного и другого социального обеспечения, занятости, иммиграции, таможни, выдачи загранпаспортов, контроля за радио- и телевидением. Каждый из шести австралийских штатов представляет собой самостоятельную административно-территориальную единицу с собственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Полномочия администраций штатов и территорий ограничиваются сферами здравоохранения и образования, дорожным строительством, системой поддержания правопорядка, лесным хозяйством, регистрацией автотранспорта и противопожарным обеспечением. Местная власть в основном осуществляет контроль по поддержанию порядка в масштабах отдельных городов и областей.

В Австралии модель межбюджетных отношений является централизованной. Доля налогов федерального правительства в консолидированном бюджете страны превышает 75 %, доля налогов штатов – порядка 20 %, доля местных налогов – менее 5 %. В соответствии с Конституцией Австралии исключительное право введения косвенных налогов (налогов с продаж), а также налогов на доходы граждан и корпораций закреплено за федеральными властями. Используемая централизованная модель межбюджетных отношений характеризуется высокой степенью аккумуляции ресурсов в федеральном бюджете, низкой долей местных налогов в консолидированном бюджете страны, определяемыми на федеральном уровне расходными полномочиями субфедеральных властей, значительными объемами перераспределения финансовых ресурсов по территории страны, политикой обеспечения единого для всех жителей уровня бюджетных услуг. Главным инструментом финансовой политики центральной власти является формирование денежных ресурсов за счет налога с продаж и распределения этих ресурсов между штатами на основе единой формализованной методики с выделением в конкретных случаях дополнительной помощи штатам, носящей разовый характер.

Центр сохраняет жесткий контроль над всеми государственными расходами путем предоставления штатам централизованных отчислений, определяемых по единой распределительно-уравнивающей формуле, с целью удовлетворения бюджетных потребностей штатов и обеспечения единых по всей стране стандартов общественных услуг. Если бюджетные потребности какого-либо штата изменяются по сравнению с другими штатами, то специальная комиссия по субсидиям решает вопрос о том, следует ли предоставлять этому штату дополнительную субсидию. Как правило, такая субсидия, носящая разовый характер, рассчитана на то, чтобы получающий ее штат смог восстановить свое финансовое равновесие.

Единственным районом, которому на постоянной основе предоставлены особые налоговые привилегии (специальный налоговый режим), является Северная территория, с 1978 г. получившая статус самоуправляющейся. Субсидии, предоставляемые Северной территории, рассчитываются таким же образом, как и субсидии другим регионам: сначала определяются потребности в бюджетных расходах, затем из них вычитаются налоговые доходы региона, и, в итоге, получается требуемая сумма трансферта. Однако при этом учитывается множество компонентов, отражающих ее особые условия. Например, отдаленность территории и низкая плотность населения влекут за собой дополнительные расходы на транспортировку и топливо, длительные сроки исполнения заказов по поставкам,

⁸ Реально система управления Австралии имеет два автономных уровня власти – федеральный уровень и уровень правительства штатов, муниципальный уровень подчиняется парламенту соответствующего штата.

⁹ Конституция Австралии, вступившая в силу 01.01.1901 г., во многом заимствована из конституционной практики США и Великобритании.

повышенные расходы на связь и т.д. Необычно молодой состав населения требует высокого уровня ассигнований на реализацию программ по проблемам материнства и детства, образования и т.д.

7. Канадская модель бюджетного федерализма

В значительной степени эта модель напоминает американскую. Провинции вправе принимать законы по всем региональным и местным вопросам, они самостоятельно определяют собственную налоговую политику. В Канаде есть как общие, так и индивидуальные налоги для каждого уровня власти. На федеральном уровне важнейшими канадскими налогами являются личный подоходный налог, налог с доходов корпораций, а также налог на добавленную стоимость. Провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке общих налогов. В Канаде отсутствует единая система сбора налогов. Это относится, прежде всего, к личному подоходному налогу, налогу на доходы корпораций. Так, провинция Квебек самостоятельно собирает и распоряжается своей частью личного подоходного налога. В то же время в канадской модели бюджетного федерализма, в отличие от американской, важную роль играют процессы повсеместного выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности населения. Это задача как общенациональных, так и провинциальных органов власти Канады. Однако размеры трансфертов на выравнивание финансовых возможностей бюджетно-слабым провинциям меньше, чем в Германии. Критерием выделения трансфертов в Канаде служит степень отставания финансовой обеспеченности провинций от средненационального расчетного уровня.

8. Заключение

Несмотря на ряд существенных различий в системах бюджетного федерализма иностранных государств, в них существуют общие закономерности, которые целесообразно учитывать при развитии бюджетно-налоговых отношений между федеративным центром и субъектами РФ. Во-первых, разграничения предметов ведения и компетенций должны быть осуществлены таким образом, чтобы они не пересекались друг с другом на разных уровнях власти. Во-вторых, региональные органы власти, отвечающие за выполнение конкретных программ, должны иметь собственные финансовые источники для их реализации. При выполнении заданий нижестоящими органами власти по поручению вышестоящих властей им необходимо выделение соответствующих ресурсов для осуществления этих заданий с учетом объема работ и затрат. В-третьих, взаимная ответственность по предметам ведения должна быть сведена до минимума. В противном случае возникает сложная система взаимоотношений, которая оборачивается громоздкостью администрирования, перекладыванием ответственности за принятие решений друг на друга. В-четвертых, необходимо разъединять политические и административные отношения, устанавливая четкие границы административной власти и финансовой компетенции. В-пятых, налоговая политика должна давать возможность различным уровням бюджетной системы извлекать свою долю доходов от экономического развития предприятий, регионов. При этом субъекты федерации должны обладать правом определения объемов бремени, которое хотели бы возложить на налогоплательщиков в пределах своей юрисдикции.

В целом, эффективное функционирование любой модели бюджетного федерализма предполагает: четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам; наделение соответствующих уровней власти достаточными для реализации этих полномочий фискальными ресурсами; сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью системы бюджетных трансфертов для обеспечения на всей территории страны некоего стандарта государственных услуг. Как показывает мировой опыт, ни одной стране не удалось создать идеальную модель фискального федерализма: под влиянием политических, исторических и национальных факторов сложилось множество бюджетных систем, заметно различающихся между собой и, как правило, противоречащих оптимальной теоретической модели. Становление и развитие систем бюджетного федерализма обычно осуществляется методом проб и ошибок.

Литература

- Dye T.R. American federalism: Competition among governments. *Massachusetts-Toronto*, 1990.
- Hughes G., Smith S. Economic aspects of decentralized government: Structure, functions and finance. *London*, 1991.
- Балтина А.М., Волохина В.А., Попова Н.В. Финансовые системы зарубежных стран. Учеб. пособие. М., *Финансы и статистика*, с.112, 2007.
- Зиберт Х. Эффект кобры: Как можно избежать заблуждений в экономической политике. М., *Новое издательство*, с.76, 2005.